

# INTERFACES URBANAS

A produção do espaço urbano periférico através da provisão habitacional  
e intervenções em assentamentos precários em Teresina.

LARISSA DE FÁTIMA RIBEIRO MESQUITA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO E DESIGN

2025

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**

**CENTRO DE TECNOLOGIA**

**INSTITUTO DE ARQUITETURA E URBANISMO E DESIGN**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO E DESIGN**

**LARISSA DE FÁTIMA RIBEIRO MESQUITA**

**INTERFACES URBANAS**

**A produção do espaço urbano periférico através da provisão habitacional e intervenções em assentamentos precários em Teresina.**

**FORTALEZA**

**2026**

LARISSA DE FÁTIMA RIBEIRO MESQUITA

INTERFACES URBANAS

A produção do espaço urbano periférico através da provisão habitacional e intervenções em assentamentos precários em Teresina.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design (PPGAU+D) da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Produção do Espaço Urbano e Arquitetônico.

Linha de Pesquisa: Planejamento Urbano e Direito à Cidade.

Orientador: Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno

FORTALEZA

2026

LARISSA DE FÁTIMA RIBEIRO MESQUITA

## **INTERFACES URBANAS**

A produção do espaço urbano periférico através da provisão habitacional e intervenções em assentamentos precários em Teresina.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Design (PPGAU+D) da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo. Área de Concentração: Produção do Espaço Urbano e Arquitetônico. Linha de Pesquisa: Planejamento Urbano e Direito à Cidade.

Aprovado em 27 de janeiro de 2026.

## **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dra. Sara Raquel Fernandes Queiroz de Medeiros  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

---

Prof. Dr. José Almir Farias Filho  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

*De manhã, eu olho pra Timon  
E sinto o gosto bom do Parnaíba desaguar  
Então eu choro transbordantemente  
Que alegre enchente no meu coração  
São dois rios lindos como as águas claras  
Desse Parnaíba que não volta mais*

*Apenas olho minha Teresina  
Como quem delira na beira do cais...*

(Aurélio Mélo e Zé Rodrigues: Teresina)

## AGRADECIMENTOS

Dedico esse trabalho a toda minha família, pelo imenso apoio durante toda essa intensa e árdua jornada que foi a realização do Mestrado. Ser a primeira pessoa da família a alcançar o título de mestre tem um grande peso, e um sabor quase queagridoce (só agora?), mas espero não ser a última. Agradeço o apoio das minhas avós, do meu avô, dos meus pais, da minha irmã, das minhas tias e tios, até dos primos mais distantes. Tudo isso foi por e para vocês.

Não poderia deixar de mencionar toda a ajuda que recebi quando decidi encarar a aventura de uma mudança de cidade e estado para fazer o que mais amo, que é a pesquisa. A acolhida de Adriana e Júnior, que mesmo sem ser parentes diretos, me abrigaram com todo amor e carinho quando cheguei na cidade ainda meio perdida. A companhia e amizade de Fernanda e Cadu, que me ajudaram mais do que eu poderia imaginar. E às amigas que fiz em Fortaleza e guardo com todo carinho no meu coração. Um agradecimento especial ao Stelme, por todas as nossas conversas, acadêmicas e não acadêmicas, pelo apoio incondicional e por sempre acreditar que eu seria capaz.

Agradeço imensamente aos meus amigos de Teresina, pela paciência e compreensão quando estive ausente, por escutar todos os discursos sobre a pesquisa e por sempre me incentivarem a continuar. E ao meu grande amor, companheiro e melhor amigo, Matheus, por nunca duvidar de mim e me acolher sempre que eu precisei de conforto e afeto e por trazer alegria nos momentos mais difíceis.

Ao Renato, o orientador mais incrível que eu poderia pedir, por primeiramente ter acreditado no projeto e desenvolvido essa pesquisa sobre Teresina, e por todas as conversas e aprendizado, por ter acreditado em mim como aluna e profissional. Se um dia me tornar metade da docente e pesquisadora que ele é. Também agradeço a todos os membros do LEHAB pela breve, mas maravilhosa oportunidade de aprendizado que pude ter participando do laboratório.

Agradeço também a todos que, direta ou indiretamente, colaboraram com o desenvolvimento dessa pesquisa. A colaboração e disponibilidade do arquiteto Anderson Mourão; a colaboração e torcida dos entrevistados, principalmente dona Toinha e sua filha Mônica. E aos professores José Hamilton e Anna Karina, pela ajuda na busca de dados sobre a cidade.

Por fim, agradeço à FUNCAP pelo apoio financeiro ao desenvolvimento dessa pesquisa e ao PPGAUD-UFC pelo apoio físico, acadêmico e institucional no desenvolvimento de uma agenda de pesquisa regional mais ampla.

Esta pesquisa contou com o apoio e bolsa FUNCAP/CE: Programa de Bolsas de  
Formação Acadêmica – modalidade Mestrado

## RESUMO

No Brasil, o rápido crescimento das camadas populares nas cidades no final do século XIX trouxe grandes conflitos, com um intenso processo de favelização e aumento do déficit habitacional. Programas habitacionais históricos contando com recursos do BNH, implementados entre as décadas de 1960 e 1980, reforçaram padrões excludentes ao priorizar conjuntos periféricos desarticulados das centralidades urbanas. Tais políticas resultaram em periferias desprovidas de infraestrutura e serviços, aprofundando a dicotomia entre áreas mais valorizadas e bordas urbanas marginalizadas, onde assentamentos precários coexistem com grandes empreendimentos residenciais de interesse social. Em Teresina, esse processo ganha contornos específicos, onde as intervenções recentes do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que concentrou 47,5% das unidades habitacionais do estado do Piauí, parecem preservar o padrão de políticas habitacionais do século passado. Neste sentido, esta pesquisa se organiza a partir da seguinte questão norteadora: De que maneira a implementação de políticas de provisão habitacional e urbanização de assentamentos precários tem contribuído para o processo de expansão fragmentada e de periferização da capital piauiense? Assim, buscou-se compreender o processo de estruturação do espaço urbano de Teresina a partir da implementação de políticas públicas de provisão habitacional e de projetos de urbanização de assentamentos precários, assimilando as interfaces existentes entre as intervenções e seus respectivos efeitos. Para isso, a Zona Sul da cidade foi tomada como objeto empírico de análise, pela sua estruturação associada à construção de conjuntos habitacionais desde o final da década de 1960, com o BNH e a expansão do perímetro urbano da cidade em direção ao Sul do estado através da construção de rodovias e da expansão do setor do agronegócio; até a década de 2010, com a forte concentração de empreendimentos do PMCMV, no âmbito da primeira e segunda fase, nessa região da cidade. Como recurso metodológico estruturante, este trabalho se organiza a partir de uma matriz metodológica para operacionalizar as análises realizadas na pesquisa, que se divide em três eixos temáticos, vinculados aos objetivos específicos e capítulos da dissertação: aspectos institucionais e normativos das políticas públicas habitacionais no Brasil; impactos territoriais, com foco na implementação de políticas habitacionais em Teresina; e interfaces entre a provisão habitacional e a urbanização de assentamentos urbanos precários, que discute os resultados obtidos através da análise de um recorte espacial específico da cidade de Teresina: a zona sul da cidade. Foi possível observar que há uma concentração da política habitacional, tanto municipal quanto estadual, na execução do PMCMV como única forma de produção de habitação de interesse social. A dependência financeira do estado e do município para com os repasses vindos da esfera federal se mostra como um dos principais impasses no avanço para a formulação de políticas adaptadas ao contexto local da cidade.

**Palavras-chave:** Produção do Espaço Urbano. Habitação. Políticas Habitacionais. Urbanização de favelas / assentamentos urbanos precários. Teresina.

## ABSTRACT

In Brazil, the rapid growth of the lower classes in cities at the end of the 19th century brought major conflicts, with an intense process of favelization and an increase in the housing deficit. Historical housing programs using BNH resources, implemented between the 1960s and 1980s, reinforced exclusionary patterns by prioritizing peripheral housing complexes disconnected from urban centralities. Such policies resulted in peripheries lacking infrastructure and services, deepening the dichotomy between more valued areas and marginalized urban borders, where precarious settlements coexist with large social interest housing projects. In Teresina, this process takes on specific contours, where recent interventions of the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV), which concentrated 47.5% of the housing units in the state of Piauí, seem to preserve the pattern of housing policies from the last century. In this sense, this research is organized based on the following guiding question: How has the implementation of housing provision policies and the urbanization of precarious settlements contributed to the process of fragmented expansion and peripherization of the capital of Piauí? Thus, the study sought to understand the process of structuring Teresina's urban space based on the implementation of public housing provision policies and precarious settlement urbanization projects, assimilating the existing interfaces between the interventions and their respective effects. For this purpose, the South Zone of the city was taken as the empirical object of analysis, due to its structuring associated with the construction of housing complexes since the end of the 1960s, with the BNH and the expansion of the city's urban perimeter toward the South of the state through highway construction and the expansion of the agribusiness sector; until the 2010s, with the strong concentration of PMCMV developments, within the scope of the first and second phases, in this region of the city. As a structuring methodological resource, this work is organized from a methodological matrix to operationalize the analyses carried out in the research, which is divided into three thematic axes: institutional and normative aspects of public housing policies in Brazil; territorial impacts, focusing on the implementation of housing policies in Teresina; and interfaces between housing provision and the urbanization of precarious urban settlements in the South Zone of Teresina. It was possible to observe that it have a political Housing concentratio, not Only municipal but state as well, in the execution of PMCMV as the Only way of habitational production of social interest. The financial dependece of the state and municipality with tranfers coming of the federal sphere that shows itself as one of the important impasses in the increse to the formulation of the adapted policies on the local contexto of the city.

**Keywords:** Production of Urban Space. Housing. Housing Policies. Slum Urbanization / Precarious Urban Settlements. Teresina.

## LISTAS

### FIGURAS

Figura 1: Localização de Teresina, capital do Piauí, com a Macrolocalização na região Nordeste. ....	14
Figura 2: linha do tempo esquemática da implantação de políticas habitacionais no Brasil entre 1930 e 2025.....	34
Figura 3: Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina.....	48
Figura 4: Planta de Valores de Terrenos Urbanos em Teresina (1969). ....	64
Figura 5: Densidade demográfica por bairros em 1969.....	65
Figura 6: Distribuição da Rede de Energia Elétrica em Teresina (1969). ....	66
Figura 7: Evolução do perímetro urbano da cidade em 1970 e ampliação da infraestrutura de sistema viário em Teresina.....	69
Figura 8: Mapa da Evolução do Perímetro Urbano de Teresina, Piauí, até 1980.....	72
Figura 9: Vista aérea do Conjunto Habitacional Parque Piauí em 1968, fora do perímetro urbano da cidade. ....	74
Figura 10: Mapa esquemático de áreas em intervenção do Projeto Vila-Bairro até 2000.....	89
Figura 11: Ações realizadas no âmbito do Projeto Vila-Bairro na Zona Sul de Teresina entre 1998 e 2000. Da esquerda para a direita: construção de unidades habitacionais; pavimentação de vias de circulação interna e construção de campo de futebol na Vila Nova; finalização de melhorias habitacionais na Vila Nova; Ocupação em área próxima à Vila Ciac (Bairro Santo Antonio). ....	90
Figura 12: Áreas de assentamentos precários não contempladas pelo Projeto Vila-Bairro ou com ações parcialmente realizadas. Da esquerda para a direita: Realização de melhorias habitacionais no Residencial Betinho (zona Sul), sem provisão de saneamento básico; Ocupação irregular com remoção da população localizada na zona norte; moradia de taipa “fora dos limites do projeto”, portanto, não houve intervenções (zona norte); comunidade em área de risco de alagamento próximo de lagoa (zona norte). ....	94
Figura 13: Áreas de aplicação da Lei de Regularização Fundiária (REURB) de Teresina e a Política Urbana Municipal. ....	100
Figura 14: Residencial Flor do Campo (2023), apresentando ruas com ausência de calçamento e pavimentação, saneamento básico e local adequado para coleta de lixo. Ao fundo, na imagem, é possível observar a presença de morros próximo às casas, localizadas em suas encostas.....	105
Figura 15: Mapa da distribuição dos empreendimentos do PMCMV Faixa 1 em Teresina realizados até 2024. ....	110
Figura 16: Empreendimentos do PMCMV Faixa 1 implantados em Teresina, categorizados pela quantidade de Unidades Habitacionais. ....	111

Figura 17: Mapa da distribuição dos empreendimentos do PMCMV Faixas 1, 2 e 3 em Teresina, realizados até 2025. ....	113
Figura 18: Mapa da distribuição dos empreendimentos do PMCMV Faixas 1, 2 e 3 em Teresina, realizados até 2025 e das Comunidades Urbanas de acordo com o Censo do IBGE de 2022. ....	115
Figura 19: Mapa da distribuição dos empreendimentos do PMCMV Faixas 1, 2 e 3 em Teresina, realizados até 2025, das Comunidades Urbanas de acordo com o Censo do IBGE de 2022 e da distribuição de serviços urbanos de acordo com a Prefeitura de Teresina. ....	121
Figura 20: linha do tempo das políticas urbanas e das políticas habitacionais implantadas em Teresina entre 1852 e 2023. ....	99
Figura 21: planta geral de localização da Favela COHEBE, cujos territórios consistiam em COHEBE do Baixo, COHEBE do Meio e COHEBE do Cima. ....	131
Figura 22: Remoção da favela COHEBE e fluxo de deslocamento da população reassentada para conjunto habitacional proposto. ....	133
Figura 23: localização da ocupação Beira-Rio e sua proximidade com a CHESF, antiga COHEBE. ....	134
Figura 24: localização do terreno da Vila da Paz e seu entorno imediato. ....	136
Figura 25: Ocupação inicial da Vila da Paz e seus moradores. Década de 1980. ....	138
Figura 26: Moradores da Vila da Paz em manifestação na frente do prédio da Agespisa, em 1987. ....	140
Figura 27: Maquete eletrônica do Projeto de Requalificação da Vila da Paz, desenvolvido pelo arquiteto Anderson Mourão e CAN Arquitetura Sustentável, com consultoria de DRZ Geotecnologia e Consultoria. ....	144
Figura 28: Execução das obras do projeto de Requalificação da Vila da Paz, em 2013. ....	146
Figura 29: casas localizadas no entorno próximo das obras de requalificação do grotão da Vila da Paz. ....	147
Figura 30: <i>Masterplan</i> atualizado das Etapas 1 e 2 do Projeto de Requalificação da Vila da Paz. ....	148
Figura 31: Dinâmica dos deslocamentos realizados pelas populações removidas devido ao projeto de Urbanização da Vila da Paz em Teresina. ....	149
Figura 32: evolução da mancha urbana de Teresina, entre as décadas de 1990 e 2020. ....	152
Figura 33: Domicílios permanentes em comunidades urbanas e favelas e Conjuntos Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida na Zona Sul de Teresina, Piauí. ....	154
Figura 34: Política urbana, conjuntos habitacionais MCMV e comunidades urbanas na zona Sul de Teresina, Piauí. ....	155
Figura 35: Vista aérea do Residencial Torquato Neto, na zona Sul de Teresina, Piauí. ....	157

Figura 36: Conjuntos habitacionais MCMV, comunidades urbanas e presença de equipamentos públicos no entorno do Residencial Torquato Neto, zona Sul de Teresina, Piauí. ....	159
Figura 37: “Puxadinhos” no recuo interno do muro do Conjunto Habitacional Francisco das Chagas Oliveira, Faixa 1 do MCMV. De acordo com moradores, trata-se de pontos comerciais, utilizados como bares ou vendas tipo mercadinhos, alugados diretamente com o síndico do condomínio. ....	162
Figura 38: Conjuntos habitacionais do PMCMV e terrenos vazios nos bairros Parque Sul e São Lourenço, zona Sul de Teresina.....	168
Figura 39: Evolução temporal da ocupação de gleba destinada ao Residencial Francisco das Chagas Oliveira. ....	169

## GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução do orçamento destinado à habitação segundo a Lei Orçamentária Anual de Teresina, entre 2013 e 2023. ....	118
--	-----

## QUADROS

Quadro 1: Processos, Variáveis, Indicadores e suas respectivas fontes, de acordo com os eixos temáticos estabelecidos pela matriz metodológica de pesquisa.....	23
Quadro 2: Empreendimentos PMCMV Faixa 1 contratados em Teresina, de acordo com a fase do programa, quantidade de unidades, valor contratado e construtora ou entidade contratada.....	109

## TABELAS

Tabela 1: População Urbana Total e População residente em Vilas e Favelas em Teresina em 1996.....	86
Tabela 2: Recursos do Projeto Vila-Bairro de acordo com as Fontes e as Formas de Contratação, a partir do orçamento atualizado.....	92
Tabela 3: Número de domicílios particulares ocupados e população residente em domicílios particulares em Vilas e Favelas em Teresina (1999-2022). ....	106
Tabela 4: Quantidade de empreendimentos do PMCMV contratados em Teresina por faixa de atendimento e valor total financiado. ....	107
Tabela 5: Empreendimentos do PMCMV localizados no entorno do Residencial Torquato Neto (zona Sul de Teresina), quantidade de Unidades e Valor Contratado. ....	158
Tabela 6: Domicílios não ocupados, por tipo, em Teresina, Piauí. ....	165
Tabela 7: Quantidade de empreendimentos e unidades habitacionais realizadas na zona urbana de Teresina, Piauí, por faixas de atendimento. ....	166

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
OBJETIVOS .....	19
METODOLOGIA E ESTRUTURAÇÃO .....	20
<b>CAPÍTULO 01: A ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA MORADIA: A ESTRUTURAÇÃO URBANA ATRAVÉS DE POLÍTICAS HABITACIONAIS .....</b>	<b>26</b>
1.1 IMPASSES INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL NO BRASIL: OS AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO .....	26
1.2 O URBANO E A HABITAÇÃO: UM HISTÓRICO DE DESARTICULAÇÃO.....	32
1.3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS E O DESENHO DA POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL: AS PRÁTICAS PIAUIENSES E TERESINENSES .....	46
1.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO .....	59
<b>CAPÍTULO 02: A SOLUÇÃO DA MORADIA - O DESENHO DO ESPAÇO URBANO DE TERESINA ATRAVÉS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS.....</b>	<b>61</b>
2.1 A URBANIZAÇÃO FRAGMENTADA DE TERESINA: SOLUÇÕES REVELADORAS DA DISSOCIAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS URBANA E HABITACIONAL.....	61
2.2 A EXPANSÃO DO ESPAÇO URBANO TERESINENSE FORJADA PELAS POLÍTICAS HABITACIONAIS.....	67
2.1.1 A COHAB PIAUÍ COMO INDUTORA DA EXPANSÃO DO ESPAÇO URBANO DE TERESINA.....	76
2.2.1 REDEMOCRATIZAÇÃO E PRÁTICAS INOVADORAS EM MEIO ÀS INCERTEZAS NA POLÍTICA URBANA TERESINENSE.....	80
2.2.2 TERESINA E A VIRADA DA POLÍTICA URBANA NO SÉCULO XXI.....	95
2.2.3 (DES)ARTICULAÇÕES ENTRE A POLÍTICA URBANA E POLÍTICA FUNDIÁRIA EM TERESINA .....	98
2.2.4 TERESINA E A POLÍTICA HABITACIONAL NO SÉCULO XXI: NOVOS RUMOS, VELHOS MODELOS.....	102
2.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO .....	122

<b>CAPÍTULO 03: INTERFACES URBANAS - DIÁLOGOS ENTRE A PROVISÃO HABITACIONAL E A URBANIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS NA ZONA SUL DE TERESINA.....</b>	<b>127</b>
3.1 HABITAÇÃO POPULAR NA PERIFERIA: POLÍTICAS DE PROVISÃO DE MORADIAS E URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS IMPLEMENTADAS NA ZONA SUL DE TERESINA.....	128
3.2 CIDADE EM EXPANSÃO: O PADRÃO DE OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA ZONA SUL DE TERESINA .....	149
3.3 ESPECULAÇÃO E HABITAÇÃO POPULAR NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO PERIFÉRICO.....	163
3.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO .....	170
<b>CAPÍTULO 4: SÍNTESE DE PROCESSOS OBSERVADOS.....</b>	<b>172</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>172</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>180</b>

## INTRODUÇÃO

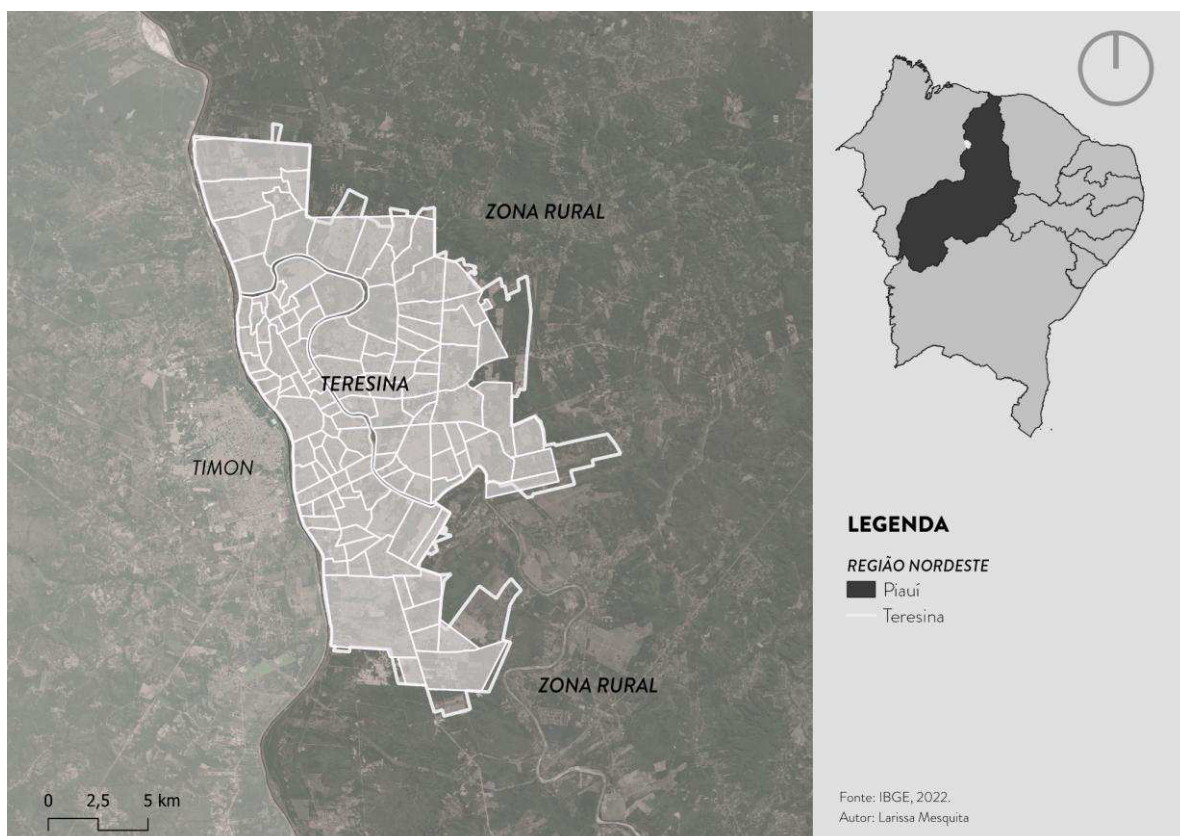
A cidade é produzida através de agentes cujas atuações revelam suas necessidades relativas à reprodução das relações sociais, assim como um quadro dos conflitos de classe, desdobrando-se num conjunto de dinâmicas socioespaciais. Essa complexa ação dos agentes sociais leva a processos continuados de reorganização espacial e social da cidade, verdadeiro palco de desigualdades, onde se constata o predomínio de interesses dos grupos dominantes, notadamente aqueles que possuem os meios de produção e a terra (Corrêa, 1989). Assim, nessa dinâmica, o Estado deve assumir a função de equacionar conflitos entre as classes.

No sistema capitalista, o espaço urbano é desigual e mutável, refletindo a dinâmica exercida pela sociedade (Lima, 2019). Isso ocorre pelos diferentes interesses de agentes sociais da produção do espaço, onde há relações conflituosas, em que os interesses da classe dominante se sobressaem. Pobreza e urbanização parecem estar associadas à produção do espaço urbano, onde a formação de áreas de pobreza em espaços periféricos, enquanto um fenômeno multifacetado, é influenciada por diversos agentes, que agem estrategicamente na diferenciação e segregação socioespacial (Santos *et al*, 2017). A partir das primeiras décadas do século XXI, percebe-se como resultado a fragmentação socioespacial das cidades, onde os tecidos mais densos passam a se concentrar nos maiores centros urbanos, ao mesmo tempo em que novas formas de baixa densidade surgem em periferias, que crescem continuamente em tamanho e importância (Santos *et al*, 2017).

No Brasil, observa-se a expansão dos assentamentos precários a partir da segunda metade do século XX, com o rápido crescimento das cidades viabilizado principalmente pela migração interna, onde a população mais pobre saiu do campo para tentar a vida nos grandes centros urbanos em formação (Villaça, 2001). Na ausência de políticas habitacionais de interesse social, houve a adoção da informalidade como mecanismo de produção da moradia por grande parte da população, principalmente aquelas mais vulneráveis social e economicamente. Assim, pode-se inferir que as áreas de pobreza têm funcionado como espaços de compensação para a expansão urbana, amortecendo tensões e impactos ambientais e custos de infraestrutura, além de manter as oportunidades de expropriação da forma urbana (Santos *et al*, 2017).

No Piauí, a problemática da habitação manifestou-se de forma tardia em relação ao resto do país. Até meados do século XIX, havia um reduzido índice de desenvolvimento urbano, visto que a sua principal atividade econômica era a pecuária. Com o objetivo de construir um novo polo comercial, reunindo funções administrativas e oferta de serviços, a capital do estado foi transferida de Oeiras para Teresina (figura 1), cidade fundada em 1852.

Figura 1: Localização de Teresina, capital do Piauí, com a Macrolocalização na região Nordeste.



**Fonte:** Elaborado pela autora.

Contudo, é somente nas primeiras décadas do século XX que se pode observar um certo crescimento do espaço urbano da nova capital, que até 1940 possuía uma população equivalente a 27,92% do total do estado (Braz, 2004). Durante as décadas de 1940 e 1950, as áreas de expansão urbana voltaram-se para as zonas Norte e Sul da cidade, transformando intensamente o espaço urbano da cidade. Havia uma pretensão modernizadora que residia junto à elite política e intelectual teresinense, onde acontecimentos que marcaram o cotidiano citadino se traduziam no ideal de progresso.

Assim, as políticas urbanas implementadas na época, sob influência da política nacional, gerida e executada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964, voltaram-se para a construção de conjuntos habitacionais que tinham inicialmente como público-alvo prioritário a população de baixa renda. A instituição tinha como finalidades, de acordo com a Resolução nº 43/65 do Conselho Administrativo do BNH, a gestão dos recursos do SFH; financiamento, elaboração e execução dos projetos de conjuntos habitacionais viabilizados pelo banco; pelas operações das sociedades de crédito imobiliário; e a instalação e desenvolvimento das indústrias de materiais de construção civil e pesquisas necessárias para a melhoria das condições habitacionais no país (Medeiros, 2018).

Em Teresina, a política nacional de habitação teve forte influência na expansão da cidade, que construiu, através da Companhia de Habitação do Piauí (COHAB-PI) cerca de 33.850 unidades habitacionais entre as décadas de 1960 e 1980, distribuídas em 40 novos conjuntos, assim como realizou a ampliação dos conjuntos existentes, como o caso do Parque Piauí (Lima, 2019). No entanto, os conjuntos foram implantados nas áreas mais periféricas da cidade, até mesmo fora do perímetro urbano, favorecendo a expansão em direção à periferia e criando grandes vazios urbanos e regiões de segregação socioespacial (Lima, 1990; Façanha, 1998). Os conjuntos surgiram como novos bairros, para onde o Estado deveria levar infraestrutura urbana para a população residente. No entanto, parte considerável desses empreendimentos não recebeu as infraestruturas suficientes que suprissem as necessidades de seus habitantes (Lima, 2019).

Aliado à instabilidade econômica do país no contexto do regime autoritário, o encerramento das atividades do BNH ocorreu em 1986, havendo a transferência de suas atribuições e recursos para a Caixa Econômica Federal, o que trouxe grandes transformações na questão habitacional. Isso se refletiu na ausência de propostas para o setor nesse período, até os anos 2000. Já o fenômeno da favela era visto como uma questão de segurança pública e não social, dada a visão de que naquelas áreas residiam “marginais”, que não pertenciam à cidade e, portanto, estavam à margem dela (Perlman, 1977 *apud* Pequeno, 2023).

A partir do advento da Constituição Federal em 1988, tem-se um novo modelo de gestão de políticas públicas que atribui novas competências às diferentes esferas do

poder e introduz novos mecanismos de participação democrática, como o princípio da descentralização, que rompeu com as políticas tradicionais centralizadas e tecnocráticas (Lima; Rodrigues Neto, 2006). No entanto, até o final da década de 1990, há um período de indefinição da política habitacional federal, que, aliado à baixa capacidade institucional do governo do Estado do Piauí e da Prefeitura de Teresina na formulação de uma política urbana local, resultou num aumento de conflitos por moradia e no crescimento de ocupações urbanas na capital. A atuação do poder público municipal para diminuir a ocorrência dessas ocupações se limitou a ações isoladas, que não integravam uma política urbana global. Esse contexto de conflitos colocou a questão da habitação como uma das mais importantes e urgentes (Façanha, 1998).

A partir de 2007, com o lançamento do PAC e sua modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários, houve grandes investimentos que buscavam superar os gargalos de infraestrutura urbana e as condições de precariedade urbanísticas e habitacionais, um novo momento na trajetória das intervenções de urbanização de favelas no país. As operações eram orientadas por uma perspectiva multissetorial, que incorporava as questões urbanas, habitacionais, fundiárias, sociais e ambientais das cidades. No entanto, observa-se que o PAC-UAP teve baixos índices de execução, devido à limitada capacidade de determinados municípios em elaborar e implantar políticas urbanas (Silva, 2019a).

Em 2009 foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida, regulamentado pela lei 11.977, teve como objetivo a construção de um milhão de casas em um ano. O programa fazia parte do projeto de viabilização de ações do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que estabeleceu propostas que consideravam a diversidade da problemática habitacional brasileira, formulando estratégias públicas e privadas para equacionar as necessidades habitacionais do Brasil (Bonduki, 2009).

Com o advento do PMCV, o estado do Piauí recebeu uma cota de investimentos no setor habitacional para a primeira fase do programa de acordo com o seu déficit. Em 2010 foram contratadas 17.835 unidades habitacionais, e mais 23.534 unidades nos dois anos seguintes de 2011 e 2012, fazendo do Programa um poderoso instrumento de dinamização da economia através da construção civil e do setor imobiliário (Lima, 2019).

Teresina teve destaque na produção habitacional entre os municípios do estado, com 47,5% do total. Esse destaque se deve tanto ao fato do maior déficit habitacional na capital, quanto pelo peso da dinâmica do mercado de terras na construção dos empreendimentos, visto que é o agente privado – representado pelas construtoras e incorporação imobiliária - que escolhe em qual município irá investir. Além do mais, a cidade possui grandes glebas de terra com preços atrativos em áreas de expansão nas bordas do perímetro urbano desprovidas de infraestrutura, e expectativa de demanda para as faixas 2 e 3.

Essa abordagem reitera as características do processo de urbanização de regiões metropolitanas em que há um intenso processo de segregação socioespacial, que reforça os deslocamentos intraurbanos involuntários, afastando a população mais vulnerável para a periferia e ainda gerando especulação imobiliária (Lima, 2019). Assim, entende-se que a ausência de instrumentos de controle do uso e ocupação do solo e a ausência de uma estratégia territorial integrada comprometem a viabilização da construção desses conjuntos em áreas centrais. Também elevam o custo da terra urbanizada, o que tende a comprometer a resolução da problemática habitacional, contrariando os pressupostos da Política Nacional de Habitação.

Apesar dos avanços ocorridos em direção a uma política urbana mais democrática no início do século XXI, a descentralização das políticas urbana e habitacional expõe contradições dos objetivos econômicos e sociais do PMCMV em seu propósito para resolver o déficit habitacional a partir da atuação de agentes privados. Adotando como tema central a produção de moradia através de políticas habitacionais e de projetos de urbanização de assentamentos precários, observa-se que o espaço urbano é estruturado e moldado por arranjos institucionais bastante complexo, onde uma mesma área pode ser alvo de ações simultâneas, complementares e distintas.

Nesse sentido, a pesquisa busca contribuir para a compreensão dos desafios enfrentados na implantação de políticas urbanas e habitacionais em Teresina, especificamente ao longo das décadas de 1970, no âmbito do BNH, 1990, com o maior destaque para programas municipais de requalificação urbana; chegando até o final da década de 2010, no âmbito de programas como o PMCMV e o PAC-UAP. Assim, o trabalho se empenha em observar o diálogo (ou a sua ausência) entre

diferentes tipos de intervenções públicas no âmbito da habitação e requalificação de assentamentos precários, e como esses fatores estruturaram o tecido urbano da área e seus efeitos na qualidade de vida de seus habitantes.

Assim, foram formuladas algumas questões norteadoras como ponto de partida para a investigação: **Quais as interfaces entre as intervenções de Urbanização de Assentamentos Precários e Provisão Habitacional em Teresina e suas contribuições para o processo de expansão e periferização da cidade?** A implementação de políticas de provisão habitacional e urbanização de assentamentos precários contribuíram para o processo de expansão fragmentada e periferização da capital piauiense? De que maneira os Arranjos Institucionais, em suas composições, seus propósitos e seus procedimentos, interferem nos processos de planejamento associados às políticas habitacionais em Teresina, no tocante a concepção, a tomada de decisão e a implementação de planos e programas? Para responder essas perguntas, toma-se como objeto empírico de análise a zona sul da cidade de Teresina, visto que a área foi alvo de diversas intervenções advindas de diferentes políticas habitacionais, tanto no âmbito da provisão de moradia, com a construção de grandes conjuntos habitacionais a partir da época do BNH, em 1970, quanto no âmbito da urbanização de assentamentos precários, com intervenções de requalificação e remoções de famílias ocupantes de áreas irregulares ou áreas de risco.

Ao realizar estudos sobre a questão da moradia nas cidades brasileiras, pode-se identificar diferentes “cidades”, segundo a classificação de Elias e Pequeno (2010), que se superpõem no espaço intraurbano. São elas: a cidade do mercado, que agrupa os setores onde prevalecem os interesses do setor imobiliário e da construção civil, normalmente voltados para a população de maior poder aquisitivo; a cidade das políticas públicas, abrangendo as intervenções através de conjuntos habitacionais, contemplando também a espacialização das intervenções em assentamentos precários; e por fim, a cidade informal, que corresponde às formas de moradia precária, abrigando favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços, ocupações, conjuntos inacabados, dentre outros. Apesar de classificadas em grupos distintos, é importante ressaltar que as três diferentes se sobrepõem, uma sobre a

outra, evidenciando-se com isso, possíveis disputas fundiárias e conflitos territoriais (Elias e Pequeno, 2010).

A partir das análises realizadas quanto às transformações socioespaciais inerentes ao desenvolvimento urbano de Teresina no contexto das práticas interventivas de provisão habitacional e de requalificação de assentamentos precários, é possível reconhecer singularidades do espaço urbano da cidade, onde a expansão do perímetro urbano viabilizada, entre outros fatores, pelo crescimento do setor industrial, em direção à zona sul da cidade, e do setor produtivo do agronegócio, em direção ao sul do estado do Piauí, resultou numa urbanização fragmentada, onde há clara divisão entre a cidade do mercado imobiliário e a cidade informal. Aliado a isso, tem-se a presença de grandes vazios urbanos que viabilizam a especulação imobiliária, cuja política urbana falha em combater.

Desta forma, a pesquisa parte da construção de uma Matriz Metodológica, que possibilita organizar os processos, variáveis, indicadores e fontes de dados para comprovação dos itens analisados. Assim, é possível compreender os processos observados nos diferentes tipos de “cidades” classificadas por Elias e Pequeno (2010), relacionados a implementação dos programas de Provisão Habitacional e de Intervenção em assentamentos precários, e, através da análise de processos considerando suas variáveis e seus respectivos indicadores, construídos no sentido de permitir a operacionalização de dados quantitativos ou qualitativos, desde que sejam adotadas fontes de informação devidamente comprovadas.

## OBJETIVOS

A partir do objetivo geral de **entender o processo de estruturação do espaço urbano de Teresina a partir da implementação de Políticas Públicas de provisão habitacional e de projetos de Urbanização de Assentamentos Precários, assimilando as interfaces existentes entre as intervenções e seus respectivos efeitos na área em estudo**, foram delimitados **objetivos específicos**, que se relacionam de maneira interesalar para análise socioespacial do local.

- Estudar os processos e variáveis decisórias dos Arranjos Institucionais, Políticas Públicas e Programas Habitacionais, quanto ao processo de planejamento, decisão e implantação na cidade de Teresina.
- Entender os resultados desses arranjos, no âmbito da provisão habitacional e Urbanização, através de um rebatimento territorial, analisando a estruturação da cidade, quais são os aspectos morfológicos existentes, associados ao conteúdo em estudo, e quais os motivos das intervenções públicas em determinados locais da cidade.
- Investigar quais são as interfaces entre as intervenções de urbanização e Provisão Habitacional, questionando até que ponto houve interesse social nessas intervenções; se os problemas existentes foram resolvidos ou intensificados por elas.

## METODOLOGIA E ESTRUTURAÇÃO

O trabalho possui abordagem interescalar, onde cada objetivo específico corresponde a um eixo temático, que se utiliza de diferentes escalas de análise – o espaço urbano da RIDE de Teresina, numa abordagem macroespacial, e a Zona Sul da cidade, com uma abordagem analítica específica – para entender quais são os diferentes agentes envolvidos na produção do espaço urbano periférico da cidade e como as tensões e conflitos entre esses agentes se relevam espacialmente.

Os objetivos específicos se desdobram em seus respectivos eixos temáticos, que foram detalhados a partir da elaboração de questões norteadoras e de uma matriz metodológica, a fim de operacionalizar as análises que serão realizadas na dissertação. De acordo com Elias (2020), a matriz metodológica<sup>1</sup> é um recurso que

---

<sup>1</sup> A matriz metodológica corresponde a um procedimento de pesquisa utilizado desde 2003 em pesquisas científicas desenvolvidas no âmbito do grupo de pesquisa Globalização, Agricultura e Urbanização (GLOBAU) e do Lehab (Observatório das Metrôpoles), coordenado por Denise Elias e Luis Renato Bezerra Pequeno, respectivamente. O procedimento foi desenvolvido inicialmente por Pequeno para o desenvolvimento da pesquisa intitulada “Economia Política da Urbanização do Baixo Jaguaribe (CE)”, que contou com financiamento do CNPq. O procedimento é atualmente utilizado não só pelos professores-coordenadores, mas também por orientandos e ex-orientandos no desenvolvimento de suas pesquisas.

“visa organizar temas, processos, agentes, variáveis, indicadores e suas respectivas fontes de comprovação associados a uma pesquisa científica” (Elias, 2020, p. 5).

As questões norteadoras funcionam como guia para realização da pesquisa, propiciando a identificação dos processos observados no objeto de estudo. Os eixos temáticos definidos na matriz refletem os pilares teórico-conceituais adotados na pesquisa (Elias, 2020). É também a partir dos objetivos específicos e respectivos eixos temáticos que surgem os processos observados, que apresentam, em sua gênese, caráter crítico e analítico. Para análise da produção do espaço urbano periférico da RIDE Teresina sob a ótica de políticas habitacionais, foram definidos três eixos temáticos:

**Eixo I: Institucional e Normativo**, que reconhece os processos de (des)articulação entre a política urbana e a política habitacional, os possíveis conflitos de interesses entre os agentes públicos e privados na implantação de políticas habitacionais, e o processo de financeirização e ampliação da margem de lucro do setor privado, dada a neoliberalização do Estado;

**Eixo II: Rebatimento Territorial**, onde são observados os impactos territoriais da implantação de políticas de provisão habitacional e a urbanização de favelas em assentamentos socioambientalmente vulnerabilizados, implicando na expansão desordenada e periférica de Teresina;

**Eixo III: interfaces entre Provisão Habitacional e Urbanização de territórios**, no qual se aprofunda as análises sobre os resultados alcançados no sentido de reduzir o déficit habitacional, de combater a especulação imobiliária, de amenizar os impactos da fragmentação espacial e de estabelecer vínculos entre as estratégias de produção HIS e urbanização de assentamentos precários em situação de vulnerabilidade socioambiental;

Para melhor compreensão dos processos observados, são identificadas as variáveis presentes nos mesmos, que deverão possibilitar a avaliação ou mensuração do processo analisado, sob a perspectiva de indicadores e procedimentos definidos na matriz metodológica. Os indicadores devem possibilitar a avaliação do objeto de estudo, podendo ser operacionalizados a partir de dados quantitativos ou

qualitativos, primários ou secundários. A comprovação desses indicadores pode ser realizada através de fontes de dados baseadas em pesquisas bibliográficas, documentais, elaboração de mapas temáticos, entrevistas e visitas de campo. Vale ressaltar que a matriz metodológica tem caráter mutável, sendo constantemente reavaliada e reformulada durante a realização da pesquisa, ajustando-se à realidade de análise. Como reflete Elias (2020):

(...) a utilização da matriz metodológica não pode ser utilizada como uma “camisa de força”, ela deve ser flexível. Todo conhecimento adquirido para a consecução da pesquisa e os processos emergentes captados durante a análise de objeto de estudo devem contribuir para ultrapassar o discurso e a própria matriz pensados no início da pesquisa e, efetivamente, colaborar para o aperfeiçoamento dos instrumentos de realização da pesquisa, assim como de análise, inclusive incorporando fundamentos teórico-conceituais complementares (Elias, 2020, p. 14).

Por fim, foi desenvolvido um quadro-resumo do resultado da matriz metodológica para melhor entendimento dos processos, de seus respectivos variáveis e indicadores observados dentro de cada eixo temático de análise (Quadro 1). Para melhor operacionalização da pesquisa, foi adotado um recorte temporal, definido através dos marcos de políticas públicas habitacionais implementadas no Brasil: início nos anos de 1964 - com a criação do sistema BNH/SFH -; da década de 1980 até o início dos anos 2000 - período de Redemocratização e Descentralização de Políticas Públicas-; chegando até 2022 - com o fim do período “Lulista” de governo. Essa periodização foca nas relações entre as formas de produção de moradia e o contexto político e econômico em que se encontram.

Quadro 1: Processos, Variáveis, Indicadores e suas respectivas fontes, de acordo com os eixos temáticos estabelecidos pela matriz metodológica de pesquisa.

PROCESSO	VARIÁVEL	INDICADORES	FONTES
		<b>EIXO TEMÁTICO 01: A dimensão institucional e normativa TEMPORALIDADE: BNH-LULISMO (1964-2022)</b>	
Desarticulação entre política urbana e política habitacional	Políticas públicas implementadas	Periodização das políticas urbanas e habitacionais; Leitura crítica das conjunturas políticas no desenho e implantação dessas políticas; Verificação da ausência e/ou fragilidade de instrumentos urbanísticos, assim como da associação / complementariedade entre eles.	PDLI 1969; I e II PET 1978; dados PNH; dados PlanHab; PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 2006; PLHIS 2012; PDOT 2019;
Aumento dos conflitos de interesses entre agentes públicos e privados na implantação de políticas habitacionais e urbanas	Arranjos Institucionais	Identificação de modificações espaciais decorrentes das políticas de provisão habitacional e urbanização; Tendência de produção capitalista de produção do espaço urbano.	Dados de Conselhos Gestores - Conselho da Cidade; Atas de Reunião dos Conselhos Gestores
	Agentes envolvidos	Composição dos arranjos institucionais e sua influência na forma da implantação da política/programa; Agentes envolvidos em disputas e conflitos territoriais e seus respectivos interesses; Ciclo dos arranjos institucionais;	
		Os papéis dos agentes envolvidos (Composição governamental e outros envolvidos - agentes privados, bancos de desenvolvimento, movimentos sociais, sociedade civil); Ferramentas de diálogo e participação entre os agentes envolvidos (audiências, conselhos, fóruns).	Dados do Diário Oficial do Município; balanço do PAC; empreendimentos realizados PMCMV (dados CAIXA); dissertações e teses; relatórios BNDES (Projeto Multissetorial Integrado); Entrevistas coordenadores SP/SEAD (ProUrbe); coordenador regularização Fundiária ETURB; Arquiteto Projeto Vila da Paz; Servidor Semplan; Servidores ADH/PI.
		<b>EIXO TEMÁTICO 02: Rebatimento Territorial TEMPORALIDADE: BNH - LULISMO</b>	
	Conjuntos habitacionais	Localização dos conjuntos habitacionais construídos na cidade através das políticas BNH e PMCMV; e alterações no perímetro urbano; Distribuição espacial de empreendimentos em áreas periféricas da cidade direcionando a expansão urbana.	Dados PLHIS; dados georreferenciados Prefeitura de Teresina; PDOT 2019; Plano de Desenvolvimento Sustentável 2006; Agenda 2030 Teresina
	Comunidades urbanas	Localização de comunidades urbanas atreladas a implantação de conjuntos habitacionais; Condição de segregação socioespacial de comunidades em áreas periféricas da cidade; Representatividade das remoções de comunidades em áreas gentrificadas para áreas mais afastadas da cidade.	Dados Censo de Vilas e Favelas de Teresina (1999); Dados PLHIS; Plano de Desenvolvimento Sustentável de Teresina (2006); diagnóstico agenda 2030 Teresina; Censo IBGE 2022.
Expansão periférica urbana decorrente das políticas de provisão habitacional (BNH e PMCMV)	Inserção Urbana	Identificação de assentamentos precários localizados em áreas de terrenos mais baratos, ambientalmente vulneráveis; Implantação de conjuntos e de empreendimentos como forma de especulação imobiliária; Provisão de serviços atrelada à provisão habitacional; Inserção urbana relacionada diretamente ao aumento ou diminuição dos índices de qualidade de vida dos ocupantes.	Dados PLHIS; dados censo IBGE 2022 de Favelas; dados georreferenciados Prefeitura de Teresina (Assentamentos Precários); Censo de Vilas e Favelas Teresina; dados georreferenciados Prefeitura (Infraestrutura Urbana e Serviços Públicos); Entrevista lideranças de associação de moradores.
	Demanda habitacional	Quantidade de empreendimentos realizados; Número da população contemplada pela política habitacional e política de requalificação urbana; Redução, estagnação ou aumento do índice de déficit habitacional;	Banco de dados georreferenciados da Prefeitura (Teresina em Mapas); dados georreferenciados Prefeitura de Teresina (Assentamentos Precários); Censo de Vilas e Favelas Teresina; dados populacionais ao longo do tempo; dados da FJP sobre déficit habitacional; anúncios imobiliários de empreendimentos MCMV; notícias de jornais; dados da CAIXA sobre empreendimentos MCMV; dados PLHIS (2012).
Urbanização fragmentada de territórios vulneráveis e periféricos através de Programas de Urbanização de Assentamentos Precários e Programas de Provisão Habitacional	Conteúdo do programa/projeto	Eficiência no alcance das metas estabelecidas pelo programa; Provisão de remoções no conteúdo programático; Efetividade do programa quanto aos impactos observados das intervenções realizadas, no espaço urbano e na qualidade de vida dos beneficiários.	Balanco do PAC UAP - segunda fase; Escopo do PAC - terceira fase; Escopo Projeto Vila-Bairro; Notícias veiculadas sobre remoções; Dados diário oficial sobre desapropriações realizadas
	Disponibilidade de infraestrutura urbana	Expansão da infraestrutura urbana nas áreas atingidas pelo PAC e PMCMV; Disponibilização de infraestrutura urbana antes e depois da intervenção; Identificação de impactos observados na perspectiva de requalificação do espaço urbano.	Dados IBGE - recorte temporal (2000/2010/2022); dados georreferenciados (Prefeitura); dados Google Earth; dados Arquivo Público.
		<b>EIXO TEMÁTICO 03: As interfaces entre Provisão e Urbanização TEMPORALIDADE: CONTEMPORANEIDADE</b>	
	Projetos de habitação de interesse social implementados em territórios periféricos	Localização de empreendimentos associados à periferização e à expansão urbana; Presença de assentamentos precários próximos de conjuntos habitacionais	Dados georreferenciados Prefeitura Municipal de Teresina (Infraestrutura Urbana, Equipamentos); Google Earth; Censo de Favelas IBGE 2022; Censo de Vilas e Favelas de Teresina.
Ineficiência das políticas de provisão habitacional no atendimento a demanda habitacional	Demanda habitacional	Representatividade percentual dos empreendimentos do PMCMV para a redução do déficit habitacional; Presença / evidências do Mercado imobiliário informal; Existência de empreendimentos vazios;	dados déficit FJP e censo IBGE (2000-2010-2022); Dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social (2012); Dados Plano Nacional de Habitação (2007); Dados Plano de Desenvolvimento Sustentável (2006); PDOT (2019); Dados abertos de habitação social PMCMV Faixa 1, disponibilizados pelo Ministério das Cidades e pelo Ministério de Desenvolvimento Regional; Dados abertos de produção habitacional pelo PMCMV - Faixa 2, disponibilizados pela Caixa Econômica Federal (FGTS).
Produção fragmentada do espaço urbano através de políticas de interesse social.	Padrão de ocupação do espaço urbano	Expansão do perímetro urbano da cidade aliada a implementação de conjuntos habitacionais BNH e empreendimentos MCMV na periferia; Condições de inserção urbana relativas ao entorno imediato do empreendimento; aspectos qualitativos de lazer, disponibilidade de serviços; Qualidade dos projetos urbanos de requalificação de assentamentos precários relacionada à integralidade das ações, ao alcance do entorno e ao percentual de remoções.	Dados georreferenciados Prefeitura de Teresina; Google Earth; Censo de Vilas e Favelas de Teresina; Dados de geolocalização do IBGE e dados do Censo de 2022.
Especulação imobiliária do espaço urbano associada a implementação de projetos de Habitação de Interesse Social	Vazios especulativos	Identificação e localização de vazios urbanos característicos de processo especulativo; Alterações realizadas ao longo do tempo nos terrenos; Características do entorno dos vazios que tipificam o processo de especulação; Empresas que atuam no mercado alto padrão/Classe Média e no PMCMV Faixa 1; Empresas Latifundiárias.	Dados georreferenciados Prefeitura de Teresina; Google Earth; Dados abertos do FGTS Ministério das Cidades acerca das empresas licitadas no PMCMV; Dados abertos do FGTS acerca dos contratos realizados com construtoras no âmbito do PMCMV.
		<b>SÍNTESE DE PROCESSOS OBSERVADOS</b>	
Sobreposição da agenda de Produção Habitacional sobre a Urbanização de territórios	Projetos de Urbanização de Favelas implementados	Descontinuidade de políticas e programas de urbanização (Programa Vila-Bairro, PAC) x forte produção habitacional pelo PMCMV	
	Resultados obtidos - PAC e PMCMV	Processo de financeirização e aumento do lucro do capital financeiro das construtoras envolvidas	
		Ação do Estado em favor do capital financeiro: desenhos do PMCMV (federal); alterações da legislação urbana (municipal);	

Fonte: Elaborado pela autora.

Diante disso, o Capítulo 01 tem como objetivo analisar **as Políticas Públicas e os Programas Habitacionais, seus Agentes Envolvidos e seus Arranjos Institucionais**, quanto ao processo de planejamento, decisão e implantação, tendo como recurso metodológico a análise da cidade de Teresina, Piauí, utilizada neste trabalho como recorte territorial. Assim, pretende-se realizar uma análise da conjuntura de elaboração de políticas públicas nacionais voltadas para a provisão habitacional e urbanização de assentamentos precários. Para isso, leva-se em consideração os programas vigentes no país e o contexto histórico das políticas implementadas anteriormente.

Em seguida, debruçando-se ainda mais sobre o espaço urbano da cidade de Teresina, no Capítulo 02 pretende-se analisar os **Conjuntos Habitacionais** implantados na RIDE de Teresina através de políticas de provisão habitacional, quanto à sua **Inserção Urbana, Demanda Habitacional e Disponibilidade de Serviços**, sociais, urbanos e de lazer, quanto ao processo de expansão urbana periférica através dessas políticas habitacionais. Associado a esse processo, observa-se paralelamente a ocorrência de uma **urbanização fragmentada de territórios vulneráveis e periféricos** através de programas de Urbanização de Assentamentos Precários e Programas de Provisão Habitacional.

Por fim, o capítulo 03 aproxima ainda mais a lupa sobre o espaço teresinense, analisando os **Conjuntos Habitacionais implantados em territórios periféricos** através de políticas de provisão habitacional, e os **Projetos de Urbanização de Assentamentos Precários**, sendo utilizado como recorte territorial a **Zona Sul** da cidade de Teresina, quanto ao tipo de cidade que é produzido. Além disso, busca-se compreender a contribuição dos empreendimentos viabilizados através de programas de Provisão Habitacional, como o PMCMV, para a redução do déficit habitacional ou intensificação do processo de periferização, através da expansão urbana aliada aos empreendimentos e aumento ou diminuição de assentamentos precários localizados próximos de conjuntos habitacionais. Também pretende-se investigar o **padrão de ocupação do espaço urbano, associado a Políticas de Provisão Habitacional, Projetos urbanos de requalificação de assentamentos precários e ocupações irregulares**, e como esses processos se relacionam com a

expansão do perímetro urbano da cidade, analisando a política urbana quanto ao tratamento das áreas periféricas em zonas de expansão.

# CAPÍTULO 01: A ARQUITETURA INSTITUCIONAL DA MORADIA: A ESTRUTURAÇÃO URBANA ATRAVÉS DE POLÍTICAS HABITACIONAIS

Este capítulo tem o intuito de analisar **as Políticas Públicas e os Programas Habitacionais, seus Agentes Envolvidos e seus respectivos Arranjos Institucionais**, quanto ao processo de planejamento, decisão e implantação, tendo como recorte espacial a cidade de Teresina, Piauí. Assim, pretende-se realizar uma análise da conjuntura em que se deu a elaboração de políticas públicas nacionais voltadas para a provisão habitacional e urbanização de assentamentos precários. Para isso, leva-se em consideração os diferentes programas vigentes no país desde a criação do BNH e os respectivos contextos históricos. Assim, através de um resgate histórico, busca-se identificar os **atores envolvidos**, reconhecendo seus **papéis e interesses** na composição institucional e normativa das políticas públicas implementadas, bem como os **conflitos** observados entre esses agentes, e como essa disputa de interesses estruturou o espaço urbano da cidade de Teresina, principalmente no território periférico.

## 1.1 IMPASSES INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL NO BRASIL: OS AGENTES PRODUTORES DO ESPAÇO

A análise de conjuntura nos leva a conhecer a realidade de um acontecimento ou o seu quadro atual, para que seja possível interferir no processo em curso e transformá-lo em um bem maior para a sociedade como um todo. Essa análise é uma mistura de conhecimento e de descoberta, funcionando como uma leitura especial da realidade, que não se realiza de forma neutra ou desinteressada. Há uma visão que prevalece no sentido da análise, seja da lógica do Poder ou das classes subordinadas, através de movimentos populares (Carvalho, 2019; Souza, 1984).

Carlos (2018) busca abordar as relações sociais em sua dimensão espacial, analisando a espacialidade como aspecto intrínseco à existência da sociedade, quando aborda a passagem “da ‘organização’ à ‘produção’ do espaço no movimento do pensamento geográfico” (p. 53), a autora afirma que a sociedade, ao produzir-se, faz isso num determinado espaço, o que é condição de sua existência, mas

paralelamente também produz um espaço que lhe é próprio e, portanto, possui uma dimensão histórica que apresenta especificidades ao longo do tempo e em diferentes lugares e escalas. Assim, a reprodução continuada do espaço se realiza como um aspecto fundamental da reprodução permanente da vida, o que indica a inerência da produção do espaço no processo constitutivo da sociedade.

Discutindo sobre a ideia de produção, Carlos (2018) argumenta sobre o tema a partir da perspectiva lefebvriana, em que espaço pode ser considerado como condição para a realização de processos produtivos, que abrangem não só as ações de distribuição e consumo de mercadorias, mas também a produção de relações sociais, cultura e ideologia de conhecimento. Abrangendo esses processos, pode-se compreender que o espaço guarda o sentido do dinamismo das necessidades e dos desejos que marcam a reprodução da sociedade capitalista. Ou seja, o processo de produção do espaço não se resume a uma produção materialista do mundo, e para desvendar a realidade da sociedade, constituída de classes sociais específicas e contraditórias, tem-se a análise do cotidiano como lugar de reprodução socioespacial.

A autora explica como Lefebvre esclareceu, em sua obra, a reprodução contínua do capital na segunda metade do século XX, momento crucial para superação de suas crises cíclicas. Assim, a problemática do espaço é discutida a partir do conceito de modo de produção, visto que a situação das forças produtivas naquele determinado momento não se restringia à produção de coisas, mas também à produção de relações sociais. A partir disso, infere-se, como explica Carlos (2018), que:

(...) num determinado momento da história, o processo de reprodução da sociedade, sob o comando do capital, realiza-se na produção do espaço. A partir deste momento, o espaço ganha, para o autor [Lefebvre], outro significado, posto que vai aparecer como condição para a reprodução ampliada do capital, assegurada pelo Estado (que produz um espaço controlado). Em seu desenvolvimento, o capitalismo produziu, nessa argumentação, o espaço da mundialidade através de relações novas de reprodução e dominação (Carlos, 2018, p. 57).

Assim, pode-se afirmar que a sociedade produz do espaço, que é, por sua vez, produto social e histórico, ao mesmo tempo em que é uma realidade presente e imediata. No processo de produção do espaço, são reveladas as profundas contradições e conflitos latentes de uma sociedade hierarquizada em classes. Isso é discutido por Carlos (2018) posteriormente, onde a autora discute:

Essas contradições nos levam a questionar as estratégias espaciais impostas pelo poder público com suas prioridades. No atual momento histórico, o processo de reprodução espacial, no qual a antiga possibilidade de ocupar áreas como lugares de expansão da mancha urbana (...), depara-se com a escassez, revela que a existência da propriedade privada do solo urbano - condição da reprodução da cidade sob a égide do capitalismo - passa a ser um limite à expansão econômica capitalista (Carlos, 2018, p. 69).

As cidades, como lócus da reprodução espacial da sociedade, foram modificadas ao longo do tempo, em que novas interações surgiram e outras foram adaptadas, sobretudo com as inovações tecnológicas, onde sítios urbanos passaram a ser moldados aos interesses dos agentes produtores dos espaços. A ação destes agentes, segundo Corrêa (1989), é complexa e deriva de uma dinâmica de acumulação de capital, e demais condicionantes, que levam a um constante processo de reorganização espacial mediante incorporação de novas extensões ao espaço urbano, densificação do solo, deterioração e/ou renovação de certas áreas, dentre outros fatores, que ocorrem simultaneamente de forma fragmentada e articulada.

Ainda de acordo com Corrêa (1989), esses agentes seriam os proprietários dos meios de produção e fundiários, promotores imobiliários, o Estado e grupos sociais excluídos. Neste estudo, contudo, focaremos no papel do Estado, que atua em três níveis: federal, estadual e municipal, onde cada nível a atuação muda em razão de interesses dominantes através da implantação de serviços públicos, como sistema viários, água e iluminação, mas também através da elaboração de leis e normas vinculadas ao uso do solo, visando criar condições de reprodução da sociedade capitalista. O resultado é a valorização de determinadas áreas e em consequência elevando o preço da terra e dos imóveis, o que resulta na segregação territorial e social.

A produção do espaço é, portanto, consequência da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, dotados de contradições e causadores de conflitos entre si e com outras porções da sociedade (Corrêa, 2018). Esses agentes estão inseridos na temporalidade e espacialidade de cada formação socioespacial capitalista. Vale destacar as multifuncionais e “multilocalizadas” corporações globais, que surgem a partir do processo de concentração e centralização do capital global após a Segunda Guerra Mundial, que atuam decisivamente na reprodução e transformação do espaço em diversas escalas espaciais, e articulam essas escalas, dando coerência ao

seu espaço de atuação. As ações dessas corporações promovem a globalização, “estágio superior da escalaridade humana” (Corrêa, 2018), onde suas ações comprimiram o espaço-tempo em níveis inimagináveis.

Corrêa (2018) afirma que os processos sociais e agentes sociais são inseparáveis, sendo elementos fundamentais da sociedade e de suas dinâmicas. Os agentes materializam esses processos na forma de um ambiente construído, seja na escala da rede urbana, seja na escala do espaço intraurbano. No entanto, novos agentes sociais surgiram desde a definição dada pelo autor em 1989, com novas estratégias e novas práticas, onde as suas escalas de ação e configurações espaciais podem ter sido criadas e recriadas por esses novos agentes. A terra urbana deixou de ser estranha ao capital industrial e passou a ser uma alternativa para a acumulação, deixando de ser meramente um investimento com objetivo de amortecimento das crises cíclicas da acumulação capitalista. Paralelo a isso, diferentes agentes sociais, centrados em estratégias e práticas espaciais pertinentes às atividades que os definem, podem desempenhar outras estratégias e práticas espaciais diferentes daquelas que os distinguem, mas que são similares entre si (Idem, 2018). Assim, o espaço produzido será um reflexo dessas estratégias e práticas espaciais.

Ainda em relação à produção do espaço, o Estado capitalista desempenha uma multiplicidade de papéis, em decorrência do fato dele se constituir como uma arena, onde diferentes interesses e conflitos se enfrentam. A atuação do Estado se insere no contexto econômico, político e social de cada momento das dinâmicas socioespaciais em que se situa. A multiplicidade de papéis do Estado também é efetivada na escala da rede urbana e do espaço intraurbano, em que há o estabelecimento de relações com outros agentes sociais diversos, que podem ser públicos ou privados, como empresas de diversos segmentos, bancos, empreiteiras, universidades e proprietários de terra. Nessas relações, também são estabelecidos mecanismos de negociação, cooptação e clientelismo.

Assim, os deslocamentos sociais se tornam seletivos no espaço urbano, onde as classes de maior renda geralmente dirigem-se para territórios privilegiados pelo meio natural, pela paisagem, acessibilidade ou (auto)segregação, ou tudo ao mesmo tempo. Paralelo a isso, as populações mais pobres e vulnerabilizadas são expulsas

para bairros mais pobres, revelando os grandes desequilíbrios sociais do processo de dispersão urbana, gerado pela metropolização das cidades (Capel, 2020).

Quando se trata das periferias urbanas brasileiras, a noção tida é de que esses espaços se desenvolveram no Brasil como o lugar dos trabalhadores pobres e para os trabalhadores pobres. O processo de modernização brasileira foi baseado na reprodução de desigualdades sociais históricas, traduzidas para a estrutura da cidade, no padrão centro e periferia. Assim, inexistem nos territórios periféricos a condição de integração na totalidade concreta do capital, a não ser que seja de forma negativa. Portanto, tem-se as periferias como áreas em que os trabalhadores e migrantes em busca de emprego conseguiram se estabelecer, a partir da autoconstrução de barracos em terrenos ilegais e quase sempre sem disponibilidade de serviços e infraestrutura.

Além dos velhos agentes sociais, que já participam há algum tempo do processo de produção do espaço, entram em cena novos agentes, principalmente relacionados a produção do “espaço vernacular” (Corrêa, 2018), que resulta em favelas e loteamentos populares em periferias urbanas, ligados à criminalidade e ao mercado informal de imóveis. Considerando que a terra urbana e a habitação são objetos de interesse generalizado, que envolvem agentes com ou sem capital, podendo ser formal ou informalmente organizados, é estabelecida uma tensão, com variação de intensidade, porém permanente, em torno da problemática do nó da terra e da habitação.

Magalhães (2023) afirma que em territórios urbanos ditos como “informais”, ou o “espaço vernacular” conceituado por Corrêa (2018), surgem formas jurídicas ou arranjos normativos resultados de práticas sociais de resistência e de conflitos entre diversos agentes que almejam interferir nesses territórios. Esses agentes podem ser tanto internos ao território - como igrejas, lideranças comunitárias, pastores, bocas de fumo, comerciantes - como agentes externos ao território - como o Estado, que busca intervir nesses locais através de obras, políticas, projetos e programas, e o mercado, com seus produtos, obras e produção imobiliária. Ao buscar se estabelecer nesses territórios, esses agentes interagem uns com os outros, muitas vezes de forma conflituosa.

Nas periferias também existe um complexo arranjo de ilegalismos populares (Canettieri, 2024), que garante a reprodução do espaço e é gerido por meio de negociações tácitas com diferentes grupos. O controle territorial armado por grupos criminais é um fenômeno histórico, expresso em configurações caracterizadas por “vínculos de oposição, aliança, cooperação, conflito e competição com o sistema legal e com outros grupos criminais existentes no território e fora dele” (Hirata *et al*, 2024, p. 3). Entre as décadas de 1970 e 1980, as relações sociais da periferia eram estruturadas pelo trabalho, ações populares coletivas, dominância da moral católica e a centralidade da família, além da perspectiva de ascensão social através do trabalho (Feltran, 2011 *apud* Canettieri, 2024). No entanto, observa-se uma crise de vários aspectos dessas dinâmicas, principalmente do emprego e dos movimentos sociais. Assim, o modo de vida dos jovens periféricos, atualmente, é conformado na afirmativa de que o trabalho é incerto, e quando ele existe, é precário. Assim, por vezes, as alternativas criminosas parecem mais atrativas.

Vale ressaltar o papel das organizações criminosas como agentes de poder que possuem a legitimidade de se constituir, através da força, como gestores da vida periférica, apresentando regras de conduta, redes de acesso a mercadorias, serviços e favores, além do estabelecimento de uma rede de confiança e segurança. Assim, essas organizações criminosas tomam o papel do Estado, de forma deturpada, na organização de parte da vida social periférica. Isso se agrava pela habilidade da economia dos ilegalismos em se conectar com a economia em geral (Canettieri, 2024), visto que o dinheiro circula por diferentes regimes normativos. Assim, a população mais pobre é mobilizada por essa economia, seja como clientes, consumidores, operadores, produtores ou intermediários, garantindo a continuidade do ciclo do capital ilegal.

Assim, a análise dos arranjos institucionais presentes na implementação de políticas urbanas e habitacionais, requer a prévia compreensão do papel dos agentes sociais envolvidos, considerando seus interesses e sua participação no processo de produção e reprodução do espaço urbano. Rosa e Pequeno (2016) destacam o reconhecimento de três tipos de agentes: os diretamente associados ao Estado, assumindo atribuições de planejamento e gestão de políticas públicas; os que se incluem no setor empresarial, que no caso de políticas habitacionais, são

responsáveis pela incorporação, edificação e comercialização de unidades habitacionais; e o público-alvo das políticas públicas, que podem ser desdobrados em demandas individuais ou coletivas. Além do reconhecimento dos agentes sociais envolvidos, deve-se discutir as dinâmicas associadas aos arranjos institucionais, de acordo com a predominância dos agentes diretamente envolvidos e o uso de instrumentos de planejamento e gestão do uso do solo urbano.

## 1.2 O URBANO E A HABITAÇÃO: UM HISTÓRICO DE DESARTICULAÇÃO.

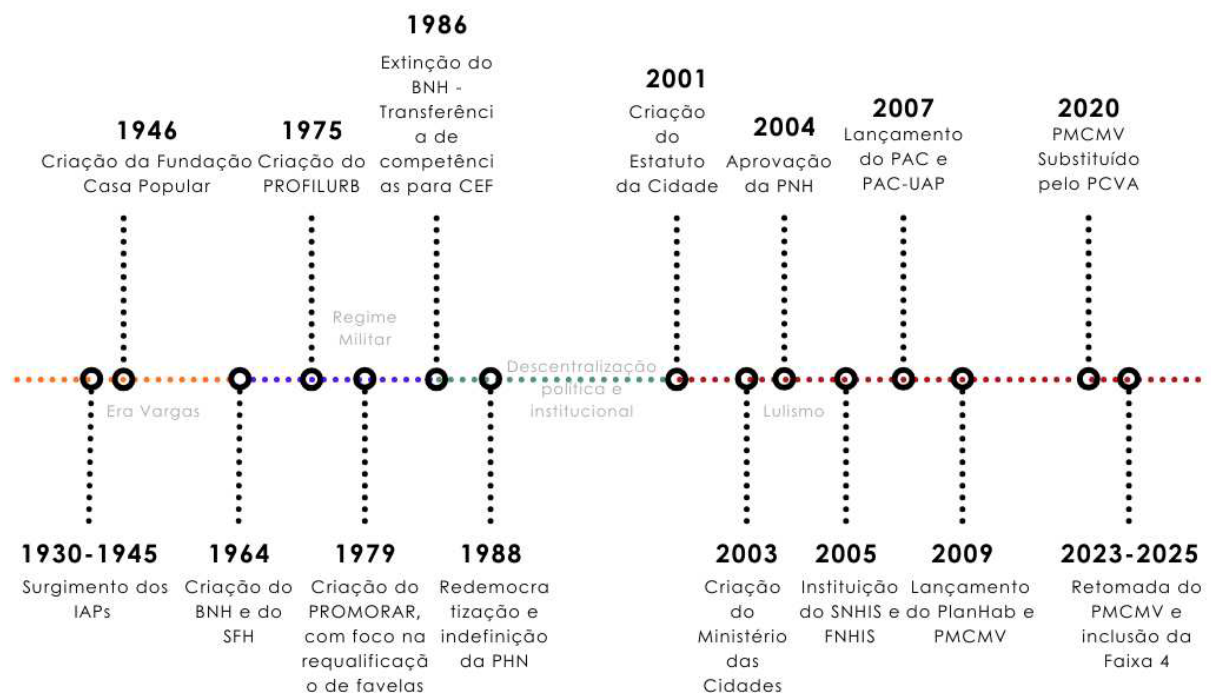
O processo de expansão do número de assentamentos precários pode ser observado de forma mais intensa a partir da segunda metade do século XX, apesar de algumas evidências apontarem para as raízes do processo de favelização no Brasil desde o final do século XIX. Pesquisas como a de Valladares (2005) apontam a construção de um imaginário social negativo em torno das favelas, visando justificar as remoções forçadas das comunidades (Pequeno, 2023). Isso acabou contribuindo para a adoção da informalidade como mecanismo de autoprodução habitacional por grande parte da população, principalmente as mais vulneráveis social e economicamente. Além disso, a especulação imobiliária, promovida pelos proprietários de terras, e a ausência do controle do uso do solo pelo Estado, fomenta a produção informal de loteamentos e ocupações em áreas de bordas urbanas, zonas de mananciais, e em propriedades sem uso social públicas ou privadas (Maricato, 2008).

Além disso, o problema da moradia integra-se diretamente com o direito à cidade, onde o desenvolvimento social não acompanhou o acelerado processo de urbanização, que ocorreu a partir do século XX no Brasil, devido ao processo de migração interna ocorrido no país, onde as pessoas mais pobres, oriundas principalmente do campo, saíram, principalmente da região Nordeste, em busca de trabalho nas grandes capitais da região Sudeste (Villaça, 2001). Durante esse período, a questão habitacional teve um caráter secundário na elaboração de políticas urbanas, e a construção, comercialização e financiamento habitacional ficou à cargo das forças do livre mercado.

Entendendo as políticas públicas como o Estado em ação, que assume a função de equilibrar a oferta e o acesso aos bens e serviços coletivos pelas diversas camadas

da sociedade, estas surgem modernamente junto com o Estado de Bem-estar Social, como desdobramentos do papel planejador e interventor do poder estatal, financiando o desenvolvimento capitalista e realizando o ordenamento e disciplinamento do trabalho. Além disso, o Estado atua em nome da resolução de conflitos, em áreas que podem não ser rentáveis ao capital, mas que apresentam importância para os agentes capitalistas, individuais e coletivos (Medeiros, 2018). Portanto, a produção capitalista da cidade ocorre a partir da atuação de agentes privados e do Estado, que atua como agente intermediador decisivo para promoção do processo de desenvolvimento urbano. Fazemos então um resgate histórico das políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano implementadas no Brasil, resumidas na linha do tempo da figura 2, observando a forma como o Estado capitalista atuou sobre a questão urbana e de moradia de acordo com os contextos temporais e políticos em que se inseriram.

Figura 2: linha do tempo esquemática da implantação de políticas habitacionais no Brasil entre 1930 e 2025.



**Fonte:** elaborado pela autora.

Até 1930, as políticas públicas de abrangência nacional eram extremamente residuais, com exceção do exercício do monopólio monetário, da violência armada e da arrecadação tributária. O Estado acabou por ampliar sua atuação na economia e na sociedade mediante determinações das dinâmicas internas de acumulação capitalista no Brasil (Pochmann, 2017). No entanto, não havia ainda o universalismo e a “desmercantilização” que deveriam atingir amplamente a classe média e todos os segmentos sociais deveriam ser incorporados num sistema universal de seguros sendo simultaneamente beneficiários, como Esping-Andersen (1991) discorre sobre os *welfare-states* de regimes sociais-democratas.

Com a revolução de 1930 e a ascensão do governo Estadonovista, a questão social assume um maior protagonismo, porém ainda com um tratamento paternalista e simbólico que suprime a organização dos trabalhadores e esmaga lideranças operárias (Maricato, 2004). Para entender as políticas públicas sociais brasileiras pós 1930, deve-se apreender o conceito-chave de cidadania – mais especificamente a cidadania regulada -, implícito na prática do governo revolucionário. Esse conceito se enraizou num sistema de estratificação ocupacional, definido por uma norma

legal. Assim, são considerados cidadãos todos os membros da sociedade que estão em alguma das ocupações reconhecidas e definidas por lei, sendo o caso brasileiro próximo do chamado por Esping-Andersen de “conservador e corporativista” (Fiori, 1997).

O clima político, econômico e cultural durante a Era Vargas (1930-1945) trouxe foco para a temática da habitação social com uma força jamais vista anteriormente, emergindo como um aspecto crucial das condições de vida do operariado, pois era vista como condição básica de reprodução da força de trabalho e fator econômico crucial na estratégia e industrialização do país. Além disso, a habitação também era tida como elemento crucial na formação ideológica, política e moral do trabalhador, sendo decisiva na criação no “homem novo” e trabalhador que o regime queria impor como sua base de sustentação política (Bonduki, 2017a).

É importante destacar que nos países periféricos capitalistas, o Estado de Bem-Estar Social não incluía toda a sociedade, sendo aplicados os padrões do urbanismo moderno em uma parte das cidades, formando “ilhas de primeiro mundo” (Maricato, 2015), cercadas de assentamentos precários, cortiços e loteamentos clandestinos. O Brasil, como país capitalista periférico, não chegou a implantar de fato um Estado de Bem-Estar Social, mas pode-se inferir que as intervenções realizadas no âmbito do Estado Novo possuem certa semelhança com o *welfare-state*, alinhando-se com o contexto de pós primeira guerra mundial. Essas ações referiram-se à dinâmica de produção capitalista do espaço urbano, onde o Estado atua no planejamento do uso e ocupação do solo, provendo determinadas áreas com infraestrutura, alterando assim a relação de valor da terra e permitindo ganhos, tanto para o mercado imobiliário quanto para os moradores (Medeiros, 2018). Como discute Bonduki (2017a):

Para o trabalhador urbano, a casa própria simbolizava o progresso material. Ao viabilizar o acesso à propriedade, a sociedade estaria valorizando o trabalho, demonstrando que ele compensa, gera frutos e riqueza. Por outro lado, a difusão da pequena propriedade era vista como um meio de dar estabilidade ao regime, contrapondo-se às ideias socialistas e comunistas. Com isso, o Estado estaria disseminando a propriedade em vez de aboli-la e, assim, promovendo o bem comum. Os trabalhadores, deixando de ser uma ameaça, teriam na casa própria um objetivo capaz de compensar todos os sacrifícios; já o habitante do cortiço ou da moradia infecta estava condenado a ser revoltado, pronto para embarcar em aventuras esquerdistas para desestabilizar a ordem política e social (Bonduki, 2017a, p. 92).

Além de criar a ilusão do progresso econômico, contribuindo para a estabilidade política, a habitação passou a ser considerada fundamento da constituição moral da sociedade e do bom trabalhador. Essas políticas tinham alta aprovação das massas populares urbanas, pois demonstrava que o Estado estava preocupado com a qualidade de vida das populações de baixa renda através da difusão da propriedade. No entanto, é importante destacar que essas políticas possuíam caráter de assistencialismo e intervenções típicas do ideário liberal, com apenas alguns sistemas universais de prestação de serviços ou complementação de renda, sendo seletivas no âmbito dos beneficiários, heterogêneas no âmbito dos benefícios e fragmentadas no âmbito institucional e financeiro (Bonduki, 2017a).

A questão da moradia passou a ser então símbolo da valorização do trabalhador, onde o objetivo maior era viabilizar a conquista da casa própria para a população de baixa renda (Rubin; Bolfe, 2014). Melhorar as condições da habitação passou a ser confundido com a obtenção da casa própria, ideologia que até a contemporaneidade se fixou no imaginário social da população, principalmente a mais vulnerável. Portanto, tem-se a habitação como espaço privilegiado da família e do lar, sendo prova concreta que o trabalhador brasileiro também era beneficiado pelo desenvolvimento do país (Bonduki, 2017a).

O Estado passou então a atuar de forma direta em questões trabalhistas e políticas públicas habitacionais, destacando-se a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's), que financiaram a construção de unidades habitacionais em especial para trabalhadores formais, inclusive aqueles considerados na faixa de interesse social. Ademais, houve a criação da Fundação Casa Popular (FCP), em 1946, primeiro órgão de âmbito nacional que objetivava construir habitação para as camadas mais pobres da sociedade. Esta Fundação tinha a possibilidade de atuar em áreas complementares, correspondendo a um verdadeiro órgão de política urbana na prática. Entre suas funções, cabia o financiamento de obras urbanísticas de abastecimento de água, esgotos, suprimentos de energia elétrica, assistência social e outras ações que viabilizassem a melhoria da qualidade de vida e do bem-estar da classe trabalhadora. Também era de competência do órgão o financiamento das indústrias de materiais da construção civil, a realização de estudos e pesquisas para métodos e processos de barateamento da construção e o financiamento das

construções de iniciativa do poder público municipal, empresas industriais ou comerciais e outras instituições, além de estudar e classificar quais são os tipos de habitações denominadas de populares (Azevedo; Andrade, 2011).

Apesar da limitada expressão da produção da FCP e financiamento dos IAP's, esses órgãos tiveram grande influência na formulação das diretrizes do Banco Nacional de Habitação, criado em 1964, além de grande importância no contexto das transformações do setor habitacional ocorrido entre 1945 e 1954, num quadro marcado por intensa crise de moradia, onde foi atribuído ao Estado a responsabilidade de enfrentamento do problema e o desenvolvimento de novos modelos de habitação, baseados na autoconstrução e na casa própria. As diretrizes formuladas refletiam a percepção de que não era possível enfrentar o problema habitacional sem atacar os entraves da ausência de infraestrutura urbana e de saneamento básico. Além disso, mostravam que não bastavam medidas complementares à ação local, sendo necessário haver o fortalecimento do próprio mercado, visando estimular a produção de materiais, a modernização institucional das prefeituras através de treinamentos e qualificação de pessoal, e o estudo da habitação popular, que era realizada na prática comunitária de construir e através de técnicas e materiais regionais (Azevedo; Andrade, 2011).

No entanto, com o fim do governo Vargas, em 1945, houve a interrupção do processo institucional de criação de uma política habitacional nacional, que já tinha em seu desenho as diretrizes para o alcance de seus objetivos, através da apreensão de grandes recursos; da reestruturação dos IAP's; da criação de uma "super-agência" de habitação; da capacitação técnica; da vontade política do governo e do reconhecimento pela sociedade da relevância do problema. A interrupção desse processo revela que as contradições do populismo impediram a implementação de dispositivos essenciais para um Estado de Bem-Estar Social no âmbito da habitação (Bonduki, 1994). As metas e diretrizes da FCP acabaram se revelando irrealistas, estando desproporcionais à força, recursos e à maturidade do órgão. Muitos dos objetivos descritos pela fundação poderiam ser considerados como assuntos de interesse particular do município, o que acarreta numa ausência de competência constitucional da fundação para atuar livremente nesses campos (Azevedo; Andrade, 2011).

Além disso, na prática, o acesso à casa própria era bastante limitado, com uma alta demanda, devido às necessidades da população e uma oferta que se mostrava insuficiente para atender a todos que se inscreviam no programa. As pressões clientelistas da época também limitavam a oferta de moradia para a população, visto que a Fundação fazia uso de uma reserva técnica de habitações em cada conjunto para atender pedidos políticos. Não dispondo de uma fonte estável de recursos que lhe permitissem superar as conjunturas desfavoráveis, a FCP se viu incapaz de atingir uma maturidade institucional que fosse traduzida em paradigmas universalistas, firmeza de objetivos e prestígio organizacional. A saída do investimento autofinanciado esbarrava na lógica do populismo. Assim, o órgão se viu à deriva das injunções e das características transitórias das gestões (Azevedo; Andrade, 2011).

Diante do impasse da política habitacional populista, diversas medidas foram cogitadas para sanar o problema da moradia mediante ação estatal, no entanto, não tiveram consequência prática. Esse contexto de indefinição é ainda mais agravado com a renúncia de Jânio Quadros, impedindo um curso de ação em direção à resolução da questão habitacional, que só viria a ocorrer com a criação do BNH, já no contexto do Regime Militar (Bonduki, 2017a).

As políticas públicas sociais do período do regime autoritário, instaurado em 1964, possuíam características liberais, sendo marcadas pelo binômio estatismo-privatização. Nesse caso, os critérios de mercado conduziam as políticas públicas, tendo seus objetivos sociais ficado em segundo plano (Lima, 1990). Amparado pela ideologia de “Segurança Nacional”, foi instituído o Plano Nacional de Habitação (PNH), que criou o BNH e garantiu as diretrizes nacionais da política habitacional (BRASIL, 2009a). Assim, tem-se a construção, por exemplo, de grandes conjuntos habitacionais em áreas distantes das centralidades da cidade ou até mesmo fora do perímetro urbano, sem acesso a equipamentos sociais, oportunidades e emprego e infraestrutura urbana básica, o que contribuiu para a intensificação do processo de segregação socioespacial urbana da população mais vulnerável, fragmentação do espaço urbano e o conseqüente crescimento do número de assentamentos precários em áreas periféricas. Como discorre Santoro (2014), sobre a atuação do BNH:

(...) ao se fazer uma política habitacional sem o apoio de uma política urbana fundiária, limitou-se ainda mais o acesso ao direito à moradia e à cidade. O tipo e a forma como os financiamentos aconteceram explicam os resultados: havia casa, mas não necessariamente infraestrutura urbana, espaços públicos e equipamentos sociais (Santoro, 2014, p. 172).

Com a instauração do regime autoritário, os sistemas nacionais públicos tornam-se altamente regulados, superando a forma fragmentada socialmente seletiva que havia anteriormente, com espaço para tendências universalistas. No entanto, o princípio meritocrático constitui-se como a base do sistema brasileiro de políticas públicas sociais, com a relação de renda-contribuição-benefício sendo dominante, reproduzindo o sistema de desigualdades que é predominante na sociedade capitalista brasileira (Aureliano, Draibe, 1989 *apud* Fiori, 1997).

Portanto, tem-se o início de uma forte intervenção estatal na produção do espaço urbano e na questão habitacional, com a implementação de algumas iniciativas formuladas pelo BNH, com destaque para a instituição do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANAP), em 1973, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e a Aquisição ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM). O objetivo era oferecer à massa trabalhadora acesso à casa própria, estabelecendo um compromisso social com a retomada do desenvolvimento (Chaffun, 1997). A ideologia da casa própria consolidou-se como absoluta, e a segregação espacial e exclusão social se aprofundaram. De acordo com Maricato (2004, p. 50): "É tão forte na sociedade brasileira a divisão entre proprietários e não proprietários que a casa própria constitui um elemento destacado de discriminação social."

Assim, a política urbana acabou subordinada à política habitacional, principalmente devido às grandes migrações para as cidades no início da década de 1960 e às tensões nas favelas, fazendo com que a questão urbana ganhasse maior visibilidade na agenda política do governo autoritário (Azevedo; Andrade, 2011). Contudo, o BNH acabou por atender em sua maioria aos interesses das classes médias, não suprimindo a necessidade de moradia das camadas populares. Isso ocorreu devido ao conflito entre as metas sociais e o mecanismo de atuação do BNH, visto que o governo procurava imprimir às instituições e autarquias envolvidas na política

habitacional certa racionalidade econômica e administrativa de tipo empresarial, de modo que se autossustentassem, sem criar um ônus para a Fazenda Nacional.

Essas decisões tornaram ainda mais difícil o acesso das camadas de baixa renda à casa própria. O chamado mercado médio, composto por famílias de renda mensal a partir de seis salários-mínimos<sup>2</sup>, foi o que mais se beneficiou com a política habitacional. Embora tenha tido menor número de unidades financiadas do que as unidades do mercado popular, para famílias de baixa renda, o mercado médio foi o mais beneficiado, visto que o valor médio das transações imobiliárias nessa faixa era substancialmente maior do que as transações predominantes entre as classes populares (Azevedo; Andrade, 2011).

Uma das características negativas da política do Banco Nacional de Habitação foi a negligência com o desenvolvimento urbano. A construção de moradias populares através de conjuntos habitacionais implantados na periferia das cidades deu origem a segregação socioespacial urbana, deslocando e isolando seus moradores, que tiveram o direito à cidade negado. Apesar disso, a extinção da instituição provocou uma recessão nos investimentos do segmento de habitação no país, canalizando cada vez mais recursos públicos para o setor privado, notadamente nas políticas habitacionais a partir dos anos 1990.

O contexto econômico de recessão da década de 1980, marcado pela alta inflacionária, crise econômica, desemprego e os saques progressivos da poupança do FGTS, desencadeou uma diminuição dos recursos para investimentos nos programas habitacionais, desdobrando-se na falência do Sistema Financeiro de Habitação e do BNH (TERESINA, 2012). Com a extinção do órgão, houve um aumento de conflitos por habitação na década seguinte, devido à ausência e ineficiência de políticas públicas que garantem o direito à moradia. A tendência progressiva de descentralização observada no período pós-BNH foi fruto de várias mudanças no cenário político e institucional, porém, tem-se uma situação ambígua gerada pelo

---

<sup>2</sup> O BNH definiu 3 segmentos de mercado para o financiamento de moradias, sendo eles o mercado popular, mercado econômico e mercado médio. O mercado popular abrangia as famílias com renda média mensal de 1 a 3 salários-mínimos, com limite posterior ampliado para 5 salários-mínimos. Já o mercado econômico era composto pelas famílias com renda mensal de 3 a 6 salários-mínimos. Por fim, o mercado médio abrangia as famílias com renda mensal mínima de 6 salários-mínimos, não sendo estabelecido um teto máximo, de acordo com Azevedo e Andrade (2011), para o financiamento habitacional nesse segmento de mercado.

modelo de política habitacional adotado pelo governo federal, onde, por um lado, ampliaram-se as condições de autonomia e de iniciativas locais estaduais e municipais. Por outro lado, os mecanismos de financiamento da política habitacional revelaram um caráter regressivo, bastante propício para manipulações políticas (Cardoso, 2001).

Com o processo de redemocratização e o advento da Constituição Federal em 1988, tem-se um novo modelo de gestão de políticas públicas que atribui novas competências a diferentes esferas do poder e introduz novos mecanismos de participação democrática, como o princípio de descentralização, que rompeu com as políticas tradicionais centralizadas e tecnocráticas (Lima; Rodrigues Neto, 2006). Isso também significava um processo de municipalização de políticas públicas, que deveria garantir mais recursos, autonomia política e administrativa e novos instrumentos de participação da sociedade no processo de tomada de decisões.

A tendência de neoliberalização que continuava se desenvolvendo no país mesmo após a redemocratização na década de 1980 acabou por intensificar o processo de descentralização política, aumentando a responsabilidade dos municípios, mas sem se atentar às diferenças estruturais existentes entre eles. Isso se refletiu também na ausência de uma política urbana nacional nesse período, provocando uma desarticulação total das políticas de desenvolvimento urbano e social (Arretche, 2000), que resultou em limitação de recursos, cabendo às administrações municipais introduzir novos modelos inovadores de impacto na qualidade de vida da população urbana, principalmente no âmbito da provisão habitacional de interesse social e da urbanização de favelas. O receituário neoliberal inviabilizou o crescimento econômico com inclusão social no Brasil durante esse período de descentralização política, sendo observadas recomendações internacionais a serem adotadas nas políticas econômicas e sociais nacionais, implementadas no país (Pochmann, 2017).

É importante destacar o contexto de fortalecimento do papel dos municípios na gestão de políticas públicas de desenvolvimento urbano pós Constituição Federal de 1988. A partir da segunda metade da década de 1990, houve um fortalecimento do poder local na gestão de programas urbanos, a partir de um maior controle na execução orçamentária, devido ao contingenciamento de programas e ações do Orçamento Geral da União e do rigor do acompanhamento das liberações

financeiras por parte do Ministérios do Planejamento e Orçamento e do Ministério da Fazenda (Zeraik *et al*, 2012; Souza, 2007). Isso afetou consideravelmente a execução de programas de desenvolvimento urbano, visto que são tipicamente programas de crédito e de investimento, tornando-os vulneráveis à situação fiscal do governo federal, já que não dispunham de fontes estáveis de financiamento garantidas por mecanismos de transferência constitucionais, como as áreas da educação e da saúde (Firme, 2002).

Para mitigar as dificuldades de obtenção de recursos através de transferências voluntárias ou constitucionais para investimentos em desenvolvimento urbano, o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) desenvolveu, em meados da década de 1990, uma fonte alternativa para financiamento de projetos desse tipo, instituindo uma linha de apoio financeiro reembolsável, o Projeto Multissetorial Integrado (PMI)<sup>3</sup>, que tinha como objetivo estimular soluções para a melhoria das condições de habitação de comunidades mais vulneráveis, dotando-as de infraestrutura mínima, saneamento, acessibilidade, equipamentos sociais e melhorias habitacionais e urbanísticas compatíveis com as características específicas dessas áreas (Zeraik *et al*, 2012).

O BNDES entende como programa de urbanização um conjunto de investimentos em infraestrutura, como habitação, água, esgoto, gás e eletricidade, além de serviços urbanos básicos, como transporte, educação e saúde, necessários para a garantia das condições adequadas de uso e ocupação do espaço urbano que maximizam a qualidade de vida nas cidades. O programa pode ser executado em áreas não urbanizadas, ou seja, em terrenos desocupados e desprovidos de qualquer infraestrutura, como também em áreas ocupadas por assentamentos precários, como favelas, loteamentos ilegais ou clandestinos, palafitas ou outros tipos de ocupações urbanas irregulares, em que predomine a carência de infraestrutura e de serviços mínimos que garantam o mínimo de habitabilidade, visando alcançar a requalificação urbana desses espaços (Zeraik *et al*, 2012).

---

<sup>3</sup> Atualmente, a linha de financiamento do BNDES para projetos multissetoriais alinhados ao planejamento municipal é a BNDES Finem - Desenvolvimento Integrado dos Municípios.

Ao partir da premissa que as situações de que as situações de deficiência e de degradação das condições mínimas de infraestrutura urbana e social são caracterizadas por uma série de problemas que, somados, configuram quadros de “interdependência virtuosa”, entende-se que o seu tratamento exige, proporcionalmente, uma pluralidade de investimentos, que devem ser articulados para tratar as questões sociais e articular a construção de soluções apropriadas à realidade de cada local (Azeredo, Duncan, 2002; Zeraik *et al*, 2012). Assim, os PMI 's deveriam contemplar investimentos em ações de caráter multissetorial, as quais seriam planejadas e implantadas de maneira integrada, visando conferir eficiência e sustentabilidade às intervenções, proporcionando resultados com sinergia.

No entanto, notou-se que a concepção multissetorial e integrada do programa foi fortemente afetada pelas condicionantes dos contextos locais em que foi implementado. De acordo com uma análise sobre o desempenho da linha de financiamento realizada pelo BNDES, a falta de continuidade na aplicação do programa ocorreu principalmente devido a questões de contratação de recursos, tendo impedido uma maior escala de projetos. Esses problemas geraram atrasos na execução das intervenções, agravados pela escassez de recursos próprios dos municípios para suportar a contrapartida necessária para conclusão das ações ou continuidade dos trabalhos (Lima; Rodrigues Neto, 2006; Firme, 2002; Zeraik *et al*, 2012).

Devido a isso, verificou-se uma tendência de alteração no escopo dos projetos, sendo privilegiadas ações de caráter mais demonstrativo, como as voltadas para urbanização e pavimentação, deslocadas das necessidades futuras do município, havendo pouca capacidade técnica, nos contextos locais, para o gerenciamento dos programas. Assim, esses problemas revelam as deficiências na estrutura de planejamento e gestão dos municípios, visto que a complexidade do PMI demandou uma melhor estrutura administrativa e capacidade de execução de projetos por meio do poder público local (Zeraik *et al*, 2012).

Paralelamente, mudanças no acesso aos fluxos financeiros levaram à valorização de importações e enfraquecimento de exportações, o que fez com que as reformas neoliberais perdessem o fôlego via esvaziamento de sua maioria política. Assim, nos anos 2000, a experiência dos governos progressistas liderados pelo Partido dos

Trabalhadores (PT) buscou uma condução própria de políticas econômicas e sociais que negava o retorno do programa neoliberal, porém sem negar a existência da onda de globalização capitalista (Pochmann, 2017).

Em 2001 houve a criação do Estatuto das Cidades (Lei Federal 10.257/2001), trazendo em seu escopo a reafirmação do princípio social da propriedade. O marco legal trouxe ainda um quadro de diretrizes gerais norteadoras para o seu cumprimento e estabeleceu como o instrumento básico da política urbana o Plano Diretor Municipal. Assim, inicia-se um processo de municipalização da política habitacional. Outro importante advento institucional foi a criação, em 2003, do Ministério das Cidades, que permitiu a institucionalização de novas políticas voltadas ao enfrentamento das problemáticas urbanas e habitacionais (Cardoso e Aragão, 2013). Em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Habitação, definida a partir da realização da I Conferência Nacional das Cidades, tem-se as novas bases institucionais que orientaram o Estado e demais agentes na problemática do déficit habitacional no Brasil.

Dando sequência a este processo, em 2005 foi sancionado pelo Governo Federal a Lei nº 11.124, que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu Conselho Gestor, que se constituíram como instrumentos de operacionalização da Política Nacional de Habitação, com o objetivo de viabilizar e articular fontes de recursos permanentes para o financiamento de habitações populares nos três níveis governamentais a partir da definição de um modelo de gestão descentralizado, democrático e participativo (BRASIL, 2005; TERESINA, 2012). De acordo com a Lei Federal 11.124/2005, para que os Estados e os Municípios possam acessar os recursos do FNHIS, faz-se necessário que ocorra a constituição do Fundo Local de Habitação de Interesse Social e seu respectivo Conselho Gestor, e a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social.

A partir de 2007 tem-se o lançamento do PAC e sua modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários, trazendo a perspectiva de que grandes investimentos seriam realizados, buscando superar os gargalos de infraestrutura urbana e as condições de precariedade das comunidades urbanas, correspondendo a um novo momento na trajetória das intervenções de urbanização de favelas no país. As operações eram orientadas por uma perspectiva multissetorial, que incorporava as

questões urbanas, habitacionais, fundiárias, sociais e ambientais das cidades. No entanto, observa-se que o PAC-UAP desempenhou baixos índices de execução, devido à limitada capacidade de determinados municípios em elaborar e implantar políticas urbanas. Além disso, o programa perdeu importância na agenda nacional com a emergência do PMCMV, que se apresentou como uma política setorial capaz de promover o aquecimento da economia e a retomada de empregos através do setor da construção civil e de prover, de forma rápida e barata, habitação de interesse social (Silva, 2019a).

Lançado pelo governo federal em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida, regulamentado pela lei 11.977, teve como objetivo a construção de um milhão de casas em um ano. O programa fazia parte do projeto de viabilização de algumas das ações do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), levando ao estabelecimento de propostas que consideravam a diversidade da problemática da moradia no país, desenhando estratégias públicas e privadas para equacionar as necessidades habitacionais do Brasil (Bonduki, 2008).

A despeito do viés inédito de atingir a população de baixa renda com a produção de HIS, o programa acabou causando um aumento no preço da terra, promovendo efeito de grande risco no tocante à localização dos empreendimentos nas cidades. Isso ocorre porque o setor privado se tornou protagonista na produção de moradias, fazendo com que a viabilização dos projetos ocorresse de acordo com as regras do mercado. Assim, as construções do PMCMV passaram a ser implementadas predominantemente nas bordas urbanas, repetindo os erros observados no período do BNH. Essa atuação aprofunda a problemática dos preços da terra e a segregação socioespacial (Arantes e Fix, 2009; Rolnik e Nakano, 2009).

A descentralização das políticas urbana e habitacional expôs contradições dos objetivos econômicos e sociais do PMCMV em seu propósito para resolver o déficit habitacional a partir da atuação de agentes privados. Adotando como recorte temático a produção de moradia através de políticas habitacionais, observa-se que o espaço urbano é estruturado e moldado por diferentes arranjos institucionais, onde uma mesma área pode ser alvo de ações simultâneas, complementares e distintas, com recursos provenientes de uma mesma política nacional.

### 1.3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS E O DESENHO DA POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL: AS PRÁTICAS PIAUIENSES E TERESINENSES

O processo de redemocratização do Brasil, consolidado na década de 1980, e a promulgação da Constituição Federal de 1988, marcaram o novo caráter descentralizador da estrutura federativa no país, concedendo maiores autonomia e responsabilidades aos entes municipais e adotando prerrogativas políticas descentralizadas (Cardoso, 2001). As disposições da carta magna ocasionaram diversas transformações nas relações entre entes federativos e as demais organizações, como movimentos sociais, organizações não governamentais e o setor privado, o que possibilitou a criação de arranjos institucionais cada vez mais complexos para a execução de políticas públicas, que também é reflexo das múltiplas dimensões dos problemas a serem solucionados pelo Estado (De Paula *et al*, 2017).

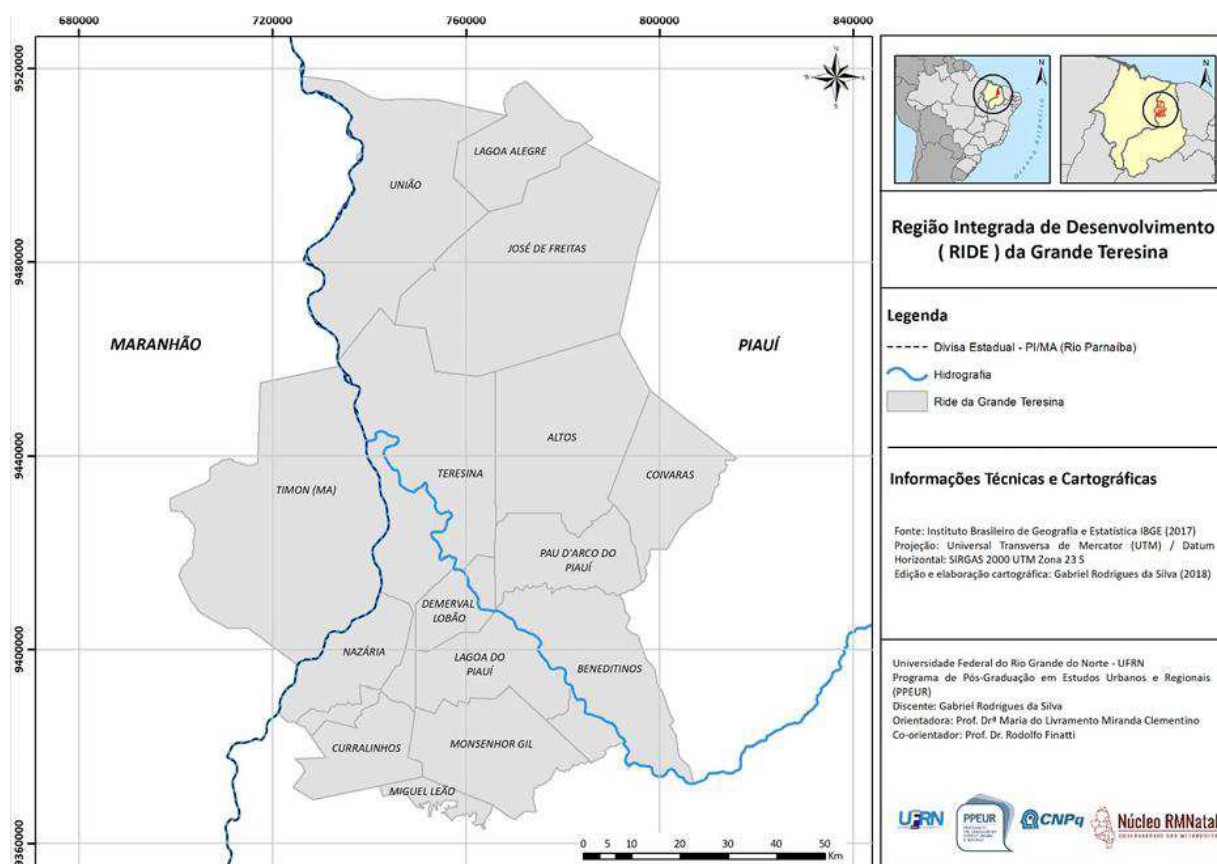
A constituição estabeleceu, em seu artigo 21, inciso IX, como competência da União a elaboração e a execução de planos nacionais e regionais relacionados à ordenação do território e ao desenvolvimento econômico e social. Em seu artigo 43, a carta magna dispôs que a União poderia articular sua ação dentro de um complexo geoeconômico e social, buscando fomentar o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais no país (BRASIL, 1988). Assim, a constituição trouxe a possibilidade da criação de RIDES, Regiões Integradas de Desenvolvimento, visando estabelecer estratégias de gestão que amenizem as discrepâncias socioeconômicas entre regiões. As RIDES são formadas por municípios que pertencem a mais de um estado, representando áreas prioritárias de articulação das ações da União num mesmo complexo geoeconômico e social (Azevedo, Alves, 2010; Silva, 2019b).

Assim, o desenho institucional da RIDE se baseia no objetivo de distribuir recursos e mitigar problemáticas observadas em espaços metropolitanos, buscando resolver problemas de interesse comum e possibilitar avanços no desenvolvimento regional e na diminuição do déficit de serviços importantes nos municípios participantes da Região. O Ministério da Integração é o órgão responsável pela gestão das RIDES, e tem encarado o desafio de proporcionar uma política de desenvolvimento que se encaixe devidamente na escala regional, tratando dos problemas específicos de cada área a partir de suas carências e especificidades, realizando um planejamento

voltado para a mitigação de suas fraquezas e o aumento de suas potencialidades. Para isso, é necessário haver uma participação de atores federais, estaduais e municipais, além da efetiva participação da sociedade civil, em busca de um pleno desenvolvimento urbano regional.

Atualmente, existem três RIDES no Brasil. A primeira a ser criada foi a região do grande Distrito Federal, em 1998, composta pelo mesmo, 19 municípios de Goiás e 3 municípios de Minas Gerais, totalizando 22 municípios. Em 2002 foram criadas as outras duas RIDES existentes no país. A região de Petrolina-Juazeiro é composta pelo estado de Pernambuco, representado por Petrolina, e pelo estado da Bahia, representado por Juazeiro. Em sua composição, estão presentes quatro municípios de cada estado do aglomerado. Por fim, tem-se a RIDE da Grande Teresina, que tinha como objetivo a articulação e a harmonização das ações administrativas da União e dos estados do Piauí e do Maranhão. Assim, a Ride da Grande Teresina é composta por 15 municípios, sendo 14 do Estado do Piauí e 1 do Estado do Maranhão, como observado no mapa (figura 3) desenvolvido por Silva (2019b). De acordo com o IBGE, a área territorial dos municípios que compõem a Ride é de 11.080,55km<sup>2</sup>, abrangendo uma população residente estimada em 1,25 milhão de habitantes (PIAUI, 2024a).

Figura 3: Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina.



Fonte: Silva (2019b).

A Lei Complementar nº 112 de dezembro de 2001, que criou a RIDE Teresina, não deixa claro em seu texto oficial quais teriam sido os critérios de seleção para participação no grupo. Segundo Silva (2019b), a seleção dos municípios que devem integrar uma RIDE deveria ser orientada por uma metodologia que levasse em conta aspectos como os fluxos de pessoas, de serviços e de mercadorias do espaço, o compartilhamento de manifestações culturais e de heranças históricas. Quanto ao caso da RIDE Teresina, observa-se uma contradição quanto aos aspectos motivadores da seleção dos municípios integrantes do complexo. Como discorrem Lima e Araujo (2024),

- a) Em termos populacionais, pela ordem quantitativa, do menor para o maior, a título de exemplo, os municípios de Miguel Leão, Coivaras, Curralinhos, Pau D'arco do Piauí, Lagoa Alegre e Beneditinos, estão distantes respectivamente da capital do estado 97 km; 72 km; 81 km; 72 km e 96 km;
- b) Não pertencente ao grupo, mas fronteiro com Timon/MA (que se diga de passagem, é o segundo maior em termos populacionais da RIDE), é destacável o município de Caxias/MA, e dentro do território piauiense, Campo Maior, os quais distam da capital (72 km e 80 km

respectivamente) e são possuidores de um dinamismo e diversidade econômica maior e com distâncias menores, quando comparados aos listados primeiramente (Lima; Araujo, 2024, p. 277)

Ressalta-se que há a existência de um fluxo intenso de pessoas principalmente entre os municípios de Teresina, Timon, Altos, Nazária e José de Freitas. Há o deslocamento pendular tanto com origem nos municípios vizinhos em direção a Teresina, quanto com origem na capital e em direção aos municípios vizinhos. A partir da sua regulamentação, a RIDE de Teresina ganhou alguns privilégios quanto à arrecadação de investimentos a partir de fundos públicos, como parte da estratégia de resolução dos problemas de interesse comum dos municípios. Isso propiciou que diversos serviços públicos e infraestruturas alcançassem maior abrangência quanto aos seus beneficiários, buscando garantir um desenvolvimento regional mais igualitário nessa área.

Com a criação da RIDE da Grande Teresina, também foi proposta a criação do seu Conselho Administrativo, o COARIDE Teresina, responsável pelo planejamento, monitoramento e avaliação das atividades desenvolvidas na Ride Grande Teresina. Além disso, o conselho deveria coordenar e elaborar o Plano de Desenvolvimento da RIDE (PDGT) e o Programa Especial de Desenvolvimento da RIDE, que conterão a carteira de projetos e programas prioritários para o desenvolvimento da região, devendo ser submetidos para apreciação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2019). O Conselho deve ser composto por representantes dos estados do Piauí e do Maranhão, abrangendo os municípios que compõem a RIDE.

Entre os atores que compõem a gestão do Conselho Administrativo, estão o Secretário-Executivo do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, que é o presidente; o Diretor da Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene); um representante do Estado do Maranhão, indicado pelo respectivo governador; um representante do Estado do Piauí, indicado pelo respectivo Governador; três representantes dos Municípios que integram a Ride da Grande Teresina, indicados pelos prefeitos dos municípios integrantes, sendo um do Estado do Maranhão, dois do Estado do Piauí e dois representantes de diferentes organizações da sociedade civil que atuem nos

municípios da Ride e que se enquadrem nas áreas de interesse da Ride<sup>4</sup>. No entanto, não foram encontradas informações sobre a composição atual do conselho, quanto à representação das organizações da sociedade civil que deveriam compor o grupo, nem dados acerca da atuação do conselho no planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas para a região. Segundo informações publicadas no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Teresina (2023), a presidência da RIDE estaria ocupada pela atual prefeita do município de Timon, no Maranhão. Não foram encontrados dados acerca de reuniões do conselho ou relatórios da atuação dele.

Em 2015 foi elaborado o Plano de Ação Integrado e Sustentável para a RIDE Grande Teresina, em que foram apresentadas 8 linhas estratégicas de atuação, que continham a previsão de 2 a 6 ações, que buscavam refletir o desejo da garantia de fomento do melhoramento e da evolução dos indicadores sociais e de desenvolvimento regional do grupo de municípios integrantes da região. As linhas estratégicas dividiram-se em: melhoramento do saneamento básico, investimentos em infraestrutura, estímulo e apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APL's), desenvolvimento da educação e qualificação de docentes, criação de uma rede de saúde, conservação de ecossistemas e recursos hídricos, desenvolvimento de atividades turísticas, desenvolvimento de atividades de assistência social e fortalecimento da gestão municipal da RIDE.

Com quase 25 anos de existência, a RIDE da Grande Teresina pouco avançou em direção à efetiva integração e desenvolvimento regional. Segundo relatório realizado pela Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí acerca dos aspectos econômicos da Ride, em 2021, houve um crescimento nominal de 9,4% em relação ao ano de 2020. No entanto, observou-se que esse crescimento se manteve

---

<sup>4</sup> São considerados de interesse da Ride Grande Teresina os serviços públicos comuns aos Estados do Piauí e do Maranhão e aos Municípios que compõem a região, que se relacionam com as seguintes áreas: I - infraestruturas econômica e urbana; II - desenvolvimento urbano integrado e sustentável; III - geração de empregos e capacitação profissional; IV - saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto, o serviço de limpeza pública e o de coleta e tratamento de resíduos sólidos; V - uso, parcelamento e ocupação do solo; VI - transportes e sistema viário; VII - proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental; VIII - aproveitamento de recursos hídricos e minerais; IX - saúde e assistência social; X - educação e cultura; XI - produção agropecuária e abastecimento alimentar; XII - habitação popular; XIII - combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização; XIV - serviços de telecomunicação e de modernização tecnológica das cidades; XV - turismo; e XVI - segurança pública (BRASIL, 2019).

concentrado na capital Teresina, seguido pelos municípios onde a relação com a capital é mais próxima e forte, como Timon, no Maranhão; e Altos, no Piauí (PIAUÍ, 2024a). Além disso, ao analisar os dados de PIB *per capita*<sup>5</sup> nos municípios da região, observou-se que apesar de municípios menores apresentarem um crescimento do índice, os valores do indicador ainda foram muito baixos, revelando uma concentração de renda persistente.

Teresina apresenta o maior PIB *per capita* e o maior crescimento deste índice entre 2020 e 2021. Chama atenção que, a maioria dos municípios com menor PIB *per capita* localizam-se em sua proximidade imediata ou áreas bastante próximas, o que evidencia que a proximidade geográfica de um polo econômico não seria suficiente para mitigar problemáticas socioeconômicas de uma região. Na verdade, a proximidade pode acentuar as desigualdades, concentrando a oferta de mão de obra na capital e conseqüentemente a geração de riqueza.

Com a intensificação do ideário participacionista, iniciada na década de 1980, que busca construir formas e instrumentos com capacidade de influência na administração pública do país, toma corpo a ideia de institucionalização de Conselhos como esferas de intermediação entre o Estado e a sociedade. Entram em cena então, ainda em 1980, os Conselhos Comunitários (Rocha; Lima, 2006), espaços que recebiam estímulo e fomento do Estado como meio de melhor interagir com movimentos sociais e organizações populares. No entanto, observou-se que essas experiências não conseguiram efetivar de forma democrática a participação social, tendo ocorrido, na verdade, a desmobilização e despolitização das reivindicações populares através de sua burocratização, e a participação popular na discussão e formulação de políticas públicas tinha apenas caráter consultivo, servindo como forma de legitimação das ações estatais.

Durante a década de 1990, observou-se um processo de regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas em diversas áreas de atendimento social, como saúde, educação e assistência social. Esse processo ocorreu com a inserção da

---

<sup>5</sup> Vale ressaltar que o PIB *per capita*, embora seja uma medida da média de produtividade, não necessariamente reflete como a renda é distribuída entre os residentes da região. Portanto, esse único indicador é insuficiente para avaliar adequadamente a qualidade de vida dos moradores da área.

participação da sociedade civil via Conselhos Gestores, que passam a ser canais mais expressivos pela emergência de um novo regime de ação do poder público local, com novos padrões de interação entre o governo e a sociedade no que tange o desenho de políticas públicas, visando o fortalecimento da autonomia dos municípios e a criação de novas parcerias entre poder público e setores organizados da sociedade civil (Rocha; Lima, 2006).

Vale ressaltar que a Constituição de 1988 preconiza o caráter deliberativo e paritário dos Conselhos Gestores, que devem ser formados por representantes da sociedade civil e do poder público. Assim, tem-se um avanço na criação de mecanismos de participação nas três esferas de poder, o que traz um caráter mais democrático ao Estado brasileiro de Direito moderno, que reconhece a necessidade de se defender a sociedade contra eventuais excessos do funcionalismo da máquina pública, trazendo como grande novidade a ideia de ampliação da participação popular como agente de controle (Rocha; Lima, 2006). Portanto, o processo participativo deixa de estar restrito a certos setores sociais e espraia-se pelas relações entre o Estado e os conjuntos de indivíduos e grupos da sociedade civil, cuja diversidade de interesses faz com que deva ocorrer a disputa por espaços e atendimento do poder público.

A perspectiva de participação dos movimentos sociais no processo de elaboração das políticas urbanas e sociais, definida pelo Estatuto da Cidade, resgatou, em tese, uma dívida social com os estratos mais vulneráveis do período anterior à redemocratização. Assim, a participação autônoma da sociedade diz respeito às condições necessárias para que essas organizações e movimentos sociais possam se fazer representados na esfera pública e tomar decisões no diálogo com os demais agentes (Cardoso, 2001; Lima, 2008). Essa autonomia diz respeito não só à adoção de procedimentos democráticos que permitam a intervenção desses agentes sociais no âmbito do desenho e formulação de políticas públicas, mas também à capacidade desses grupos de interesse de se fazerem representados na esfera pública, pela incorporação de mecanismos democráticos na escolha das organizações participantes dos conselhos e no exercício de sua participação.

A institucionalização do Poder Legislativo, por exemplo, que constitui um corpo político para a elaboração de leis e fiscalização das ações implementadas pelo governo municipal, acaba restringindo a participação de outros agentes urbanos,

que são importantes canais de percepção da dinâmica urbana, podendo contribuir para a articulação de propostas de integração urbana. Assim, os Conselhos Gestores, como forma de democracia direta de participação social, têm a capacidade de serem canais de interação entre governo e sociedade (Rocha; Lima, 2006). Porém, a efetividade desse canal depende da representatividade democrática, tanto das instituições governamentais quanto dos movimentos e organizações da sociedade civil.

Sem uma agenda política de médio e longo prazo capaz de instituir uma pauta de discussão estratégica para a formulação e implantação de políticas sociais, os Conselhos Gestores podem se transformar em estruturas burocráticas formais, subordinadas à rotina administrativa de secretarias municipais, com atuação limitada à aprovação de contratos e prestações de contas, exigidos por convênios estabelecidos entre programas estaduais e federais e os entes municipais (Lima, 2008). Soma-se a isso a dificuldade da realidade brasileira para implementação de experiências participativas, devido à combinação de conflitos como desigualdades sociais, culturas autoritárias, clientelistas e patrimonialistas e a complexidade dos aparatos institucionais. No entanto, é importante ressaltar que o cenário de relações entre Estado e sociedade varia de acordo com os contextos locais, capacidade institucional do município e experiências prévias de lutas sociais.

No Piauí, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano (CEDUR) foi criado pela Lei nº 5.571 de 24 de maio de 2006. Na época, o conselho estava vinculado à COHAB-PI como órgão consultivo e deliberativo, tendo a finalidade de auxiliar na execução das políticas urbanas de habitação, saneamento ambiental, planejamento urbano e transporte, trânsito e mobilidade urbana, no âmbito da competência do Estado. O Conselho seria constituído por 27 membros titulares e respectivos suplentes, com dois representantes por segmento da sociedade civil, poder público e segmento produtivo. O CEDUR tem como objetivo estabelecer as diretrizes gerais da política estadual de desenvolvimento urbano, além de orientar o gerenciamento e a aplicação dos recursos financeiros do Fundo de Habitação de Interesse Social (FEHIS), além de contribuir para a criação e articulação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano, atuando em sintonia com os municípios e promovendo as

ações necessárias para orientar a execução dos programas previstos pelo FEHIS (PIAUÍ, 2006).

Em 2024, foi sancionada a lei nº 8.331 de 5 de abril, que alterou a composição do CEDUR, agora passando a ser composto por 25 membros titulares com seus respectivos suplentes, sendo representantes de movimentos populares, com 5 membros; organizações não governamentais e instituições acadêmicas e de pesquisa, com 3 membros; entidades e conselhos de classe, com 5 membros; além de representantes do setor produtivo, com 3 membros; e do poder público, com 9 membros (PIAUÍ, 2024). No entanto, observou-se que as atividades do conselho estavam paralisadas há tempo indeterminado, sendo retomadas somente no ano de 2024 (ADH, 2024), com a iminência da realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades, atividade que decide os rumos da política de desenvolvimento urbano do país e é obrigatória aos entes subnacionais.

Na capital Teresina, o Conselho da Cidade foi criado pela Lei nº 5.277 de 5 de julho de 2018, seguindo a resolução do Governo Federal para criação de conselhos municipais em diferentes áreas para o debate e proposição de políticas públicas do município. Portanto, o Conselho tem como atribuições o acompanhamento e a avaliação das políticas urbanas em desenvolvimento, emitindo orientações sobre a aplicação das diretrizes propostas pelo Estatuto da Cidade, solicitando a modificação de normas urbanísticas e convocando reuniões e audiências públicas para discussão acerca de empreendimentos e obras de alto impacto socioambiental.

O plenário do Conselho é composto originalmente por 35 membros, sendo 17 deles representantes do poder público municipal, incluindo o chefe do poder executivo e representantes de diversas secretarias da gestão municipal. O restante dos membros deverão ser representantes da sociedade civil, sendo pelo menos 10 membros de entidades de movimentos sociais populares; 03 representantes de entidades sindicais de trabalhadores; 03 representantes de entidades sindicais e empresariais que sejam atuantes na área do desenvolvimento urbano; 03 representantes de entidades profissionais atuantes no campo do desenvolvimento urbano; 03 representantes de entidades do ensino superior, acadêmicas e de pesquisa; e pelo menos 01 representante de organização não governamental (TERESINA, 2018).

Atualmente, o conselho conta com 09 representantes de entidades de movimentos populares, 01 representante de entidade sindical de trabalhadores, 03 representantes de entidades sindicais e empresariais atuantes no campo do desenvolvimento urbano, 03 representantes de entidades profissionais que atuam na área de desenvolvimento urbano e 01 representante de organização não governamental (TERESINA, 2021). De acordo com a composição do conselho, nota-se a ausência de entidades de ensino superior e pesquisa, além da insuficiência de representantes sindicais trabalhistas e de movimentos populares.

A última eleição para escolha dos representantes da sociedade civil do conselho foi realizada no dia 24 de outubro de 2019. No processo eleitoral, foram escolhidos os representantes de entidades dos segmentos sociais determinados pela lei que institui o Conselho da Cidade. No entanto, não foram escolhidos representantes de entidades acadêmicas e de pesquisa na data da eleição. Ao analisar a ata do processo eleitoral, foi possível observar que apenas as entidades de movimentos sociais tiveram uma presença representativa. Compareceram ao local de votação 12 entidades, sendo 9 representantes eleitos. Quanto aos outros segmentos sociais, observou-se que não houve uma presença significativa de entidades para realização de um processo eleitoral de fato, mas sim a nomeação desses representantes apenas pela mera presença no local de votação (SEMPPLAN, 2019).

Esse processo revela a falha do Conselho como instrumento de democratização da participação social no processo de formulação e gestão de políticas públicas e como instrumento de controle social. Além disso, nota-se que há uma rotatividade de representantes do poder público quando ocorrem mudanças na gestão municipal, mesmo não coincidindo com o término do mandato previsto pela legislação. Isso dificulta a continuidade dos trabalhos realizados pelo conselho e associa a continuidade no cargo a pressões clientelistas ligadas a arranjos de gestão.

Ao analisar qualitativamente as entidades vinculadas à composição do conselho, observa-se que não há uma representatividade expressiva de associações de moradores nos conselhos, tendo em vista que grande parte dos territórios urbanos representados pelas entidades de associações localizam-se nas Zonas Leste e Sudeste da cidade. Além disso, a única entidade sindical trabalhista presente no conselho é representada Federação dos Trabalhadores no Comércio e Serviço no

Estado do Piauí (FECOMERCIO), que possui interesses em comum a agentes privados, também integrantes do conselho, como a Associação Industrial do Piauí (AIP) e o SINDUSCON (TERESINA, 2021).

Para melhor compreensão da atuação do Conselho da Cidade, foram analisados dados públicos das atas de reuniões realizadas pelo Conselho da Cidade de Teresina durante os anos de 2022 a 2024, além da descrição de seus componentes e suas instituições vinculadas (TERESINA, 2018). Durante os três anos analisados, foram realizadas 07 reuniões, numa média de 2,3 reuniões por ano. É importante ressaltar que essas informações são baseadas em dados públicos de livre acesso, disponíveis no site da Secretaria de Planejamento Municipal da Prefeitura de Teresina. Nota-se que apesar da presença de movimentos e associações de moradores no corpo de conselheiros e nas reuniões, o contexto de tecnicidade e o teor burocrático das audiências impede uma maior participação dessas entidades. Além disso, agentes privados, como os representantes do Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON) e FECOMERCIO, apresentam grande facilidade de garantia e manutenção de seus interesses, através da representação de papéis de liderança dentro de processos decisórios no desenho da política urbana e habitacional da cidade.

Isso pode ser observado nas três reuniões ocorridas em 2023, que trataram de assuntos como proposição de sistema viário, partilha sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e esclarecimentos sobre a contrapartida financeira correspondente à outorga onerosa do direito de construir. Observa-se que as reuniões tiveram caráter puramente burocrático, onde apesar de haver o desejo dos conselheiros membros de entidades e movimentos de maior discussão sobre as pautas apresentadas e maior participação popular no processo decisório geral de desenho das políticas municipais, o que ocorre é a afirmação dos interesses privados inseridos nas pautas, como a emissão de parecer favorável a obras de grande impacto ambiental, e ausência da cobrança de contrapartida financeira pelo direito de construir (TERESINA, 2023). As duas reuniões realizadas em 2024 trataram do planejamento e organização da Conferência Municipal das Cidades, não sendo marcadas reuniões posteriores ao evento ou discussão de outra pauta paralela.

Quanto à política urbana, mesmo com a recente aprovação do novo Plano Diretor de Teresina, em 2019, pautado num modelo estratégico de planejamento urbano orientado ao Transporte Sustentável, foram observados grandes entraves na formulação e implementação de políticas urbanas e habitacionais democráticas e participativas na cidade. Diversas alterações foram realizadas no texto da lei complementar do Plano Diretor, de forma que estivesse alinhada com os interesses dos agentes privados modificadores do espaço urbano, como o SINDUSCON, como a alteração dos limites do perímetro urbano e as alterações do zoneamento estabelecido, realizadas através da Lei nº 5.807 de 2022.

Destaca-se que em 2023 foi anunciado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Habitação o retorno do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, instituído originalmente pela lei nº 3.837 de 24 de dezembro de 2008<sup>6</sup>. O conselho é uma instância colegiada composta por representantes do poder público e da sociedade civil organizada, tendo como objetivo acompanhar, orientar e deliberar sobre a aplicação de recursos do FMHIS. Além disso, deve definir diretrizes, realizar o monitoramento e a avaliação de ações e programas habitacionais realizados no município, garantindo a ampliação do diálogo e da transparência nas decisões, promovendo o controle social na aplicação dos recursos destinados à habitação de interesse social em Teresina (TERESINA, 2023). Atualmente, compõem o Conselho Gestor do FMHIS seis representantes do poder público e seus respectivos suplentes; três representantes da sociedade civil e seus respectivos suplentes; e três representantes de entidades de movimentos sociais e seus respectivos suplentes. No entanto, não foram divulgadas, até o ano de 2025, atas ou relatório de reuniões realizadas até o momento pelo Conselho Gestor.

Vale destacar que o Fundo Municipal da Habitação de Interesse Social de Teresina tem como objetivo centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à

---

<sup>6</sup> Destaca-se que houve a discussão de um projeto de Lei em 2022 que altera os dispositivos da lei referente à criação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS e a instituição do Conselho Gestor do FMHIS. A justificativa era de que o município se encontrava em situação de pendência quanto às obrigações assumidas por ocasião da assinatura, em 2007, do termo de adesão ao SNHIS. Além disso, a Lei nº 3.837/2008 modificada pela Lei nº 4.675 de 23 de dezembro de 2014 não atende à proporção de ¼ das vagas reservadas aos representantes de Movimentos Populares, conforme exigência federal.

população de menor renda (TERESINA, 2008). O fundo é constituído por dotações do Orçamento Geral do Município, classificadas na função de habitação, por outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FMHIS, por recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação, por contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais, por receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FMHIS, e por outros recursos que lhe vierem a ser destinados. Além disso, o fundo está diretamente vinculado à SEMPLAN, que deve administrar e propor políticas de aplicação dos recursos do fundo, e submeter ao CGFMHIS os planos de aplicação a cargo do fundo e as demonstrações mensais de receitas e despesas dele.

No entanto, ao analisar o Plano Plurianual (2022-2025), Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais do período do último PPA vigente, não foi possível apurar o valor referente ao total disponível de receitas do FMHIS. Apesar de ter como objetivo a centralização dos recursos orçamentários direcionados à implementação de políticas habitacionais de interesse social, o que se observou, na prática, foi a descentralização da aplicação de recursos entre secretarias, como a SEMPLAN, SEMDUH e SDUs. Assim, não é possível afirmar se os recursos aplicados em dotações classificadas na função de habitação pela LOA são provenientes do FMHIS ou de outras fontes de recursos.

Em 2022, a Prefeitura de Teresina estabeleceu, de acordo com a LOA, para as despesas de Habitação, um gasto de R\$4.441.000,00 (quatro milhões, quatrocentos e quarenta e um mil reais). Já em 2023, o valor estabelecido foi de R\$6.527.000,00. Em 2024, o valor previsto foi de R\$34.873.000,00 (trinta e quatro milhões e oitocentos e setenta e três mil reais). Por fim, em 2025, a LOA previu despesas na função de habitação no valor de R\$9.293.000,00 (nove milhões e duzentos e noventa e três mil reais). A grande disparidade de valores no período observado pode ser explicada pela grande dependência do município de repasses externos advindos do governo federal, através de programas como o PMCMV, para investimento em habitação pelo poder público.

## 1.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

A análise da atuação do Estado sobre a estruturação do espaço urbano das cidades através de políticas habitacionais revela os impactos da produção de grandes conjuntos periféricos, marcados pela segregação, carências habitacionais e crise urbana. Ainda que a questão da moradia tenha assumido um papel central nas demandas da luta social pela universalização do direito à cidade, a atuação estatal tem se preocupado cada vez menos com a boa inserção da habitação formal.

A priorização da dimensão econômica em detrimento da dimensão social da questão habitacional explicita a característica de mercadoria trazida para este bem de direito social, obscurecendo também a dimensão política de acesso à terra e direito à cidade. Além disso, a escolha política pelo tratamento da questão habitacional como um déficit meramente quantitativo, que deve ser resolvido com a produção de novas residências, representou, na prática, a perpetuação do ideário da aquisição da casa própria pelas massas trabalhadoras da sociedade brasileira, e com isso, a reprodução de um modelo de urbanização periférica, fruto da elaboração de políticas habitacionais voltadas para resolução de crises econômicas, gerando programas em moldes empresariais, que são incoerentes com as metas sociais de atendimento às camadas mais vulneráveis da sociedade.

Além disso, algumas observações podem ser feitas a respeito da composição dos quadros institucionais relacionados ao gerenciamento e a implementação de políticas urbanas e habitacionais no município de Teresina. Com a extinção do BNH, no final da década de 1980, tem-se um período de descentralização e fragmentação da política habitacional nacional, havendo o atendimento de demandas pontuais alternativas como a criação de programas alternativos de mutirões e lotes urbanizados. Entretanto, frente a crise financeira e a escassez de recursos, a baixa capacidade técnica e institucional dos governos locais para o gerenciamento de políticas urbanas e habitacionais, este processo de transferência de responsabilidade às unidades da federação enfrentou sérias dificuldades, evidenciando o que Cardoso (2001) denominou como municipalização perversa da política municipal. Com a aprovação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades, no começo dos anos 2000, tem-se uma nova reestruturação institucional no âmbito das políticas urbana e habitacional, onde as entidades

municipais ganharam cada vez mais autonomia, principalmente com a definição do Plano Diretor Municipal como instrumento principal de aplicação da política urbana. No entanto, observa-se uma desarticulação entre as políticas urbana e habitacional, visto que o diagnóstico, zoneamento e conteúdo dos planos diretores não repercutiram nos critérios de localização dos conjuntos habitacionais.

Também se verifica ainda um grande déficit na capacidade institucional do município de formulação e fiscalização da política urbana e habitacional, visto que seus conselhos gestores, como o Conselho da Cidade, que deveriam monitorar e trazer novas demandas acerca das políticas públicas implementadas no município, possuem atuação incipiente, meramente burocrática, além de apresentar conflitos de interesses dada a sua composição, com diversos membros de entidades privadas. Para avançar na compreensão da estruturação do espaço urbano teresinense através das políticas habitacionais, o capítulo seguinte traz a cidade de Teresina como recorte empírico, para análise dos processos de expansão urbana periférica e da conseqüente urbanização fragmentada de territórios vulneráveis, viabilizados através de programas de provisão habitacional e urbanização de assentamentos precários.

# **CAPÍTULO 02: A SOLUÇÃO DA MORADIA - O DESENHO DO ESPAÇO URBANO DE TERESINA ATRAVÉS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS.**

Neste capítulo, pretende-se analisar os **Conjuntos Habitacionais** implantados na RIDE de Teresina através de políticas de provisão habitacional, quanto à sua **Inserção Urbana, Demanda Habitacional e Disponibilidade de Serviços**, sociais, urbanos e de lazer, quanto ao processo de expansão urbana periférica através dessas políticas habitacionais. Associado a esse processo, observa-se paralelamente a ocorrência de uma **urbanização descontínua e desordenada, marcada pela presença de territórios vulneráveis e periféricos** através de programas de Urbanização de Assentamentos Precários e Programas de Provisão Habitacional.

## **2.1 A URBANIZAÇÃO FRAGMENTADA DE TERESINA: SOLUÇÕES REVELADORAS DA DISSOCIAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS URBANA E HABITACIONAL**

Diversos autores corroboram o pensamento de que a dimensão temporal é uma variável de extrema importância para o entendimento das dinâmicas espaciais. Portanto, o espaço urbano deve ser analisado através do ponto de vista da sua evolução processual (Carvalho, 2019). Para isso, devem ser identificados processos que já ocorreram no espaço urbano, reconstituindo situações pretéritas reveladoras de possíveis transformações.

A partir da transferência da capital do estado de Oeiras para Teresina, no final do século XIX, esperava-se que houvesse a superação do impasse gerado pela decadência da atividade pecuarista, além da criação de um polo comercial próprio, tornando-se independente do mercado do estado do Maranhão. No entanto, observou-se que as transformações comerciais e econômicas ocorridas com a transferência da capital foram reduzidas.

Embora tenha sido originalmente planejada em 1852, com seu local de implantação escolhido estrategicamente para se tornar a nova capital da província do Piauí, Teresina seguiu, ao longo do século XX, o modelo de urbanização da maioria das cidades brasileiras, tendo seu processo de estruturação urbana marcado por planos

de embelezamento e reformas pontuais (Borges; Alencar, 2020). O primeiro marco de planejamento da cidade, o Plano Saraiva, datado na origem da cidade, em 1852, definia a localização e implantação da mesma, estabelecendo um traçado xadrez, e restringia-se ao bairro hoje denominado Centro. Alguns elementos morfológicos influenciaram a escolha da localização da nova capital do Piauí, antes localizada na cidade de Oeiras. Dentre eles, pode-se destacar a topografia plana da localidade, que favoreceu a consolidação do traçado ortogonal, influenciando até mesmo vilas e favelas que vieram a se formar posteriormente na cidade (Leal Júnior, 2015).

A partir da década de 1930, a capital teresinense começa a receber obras bastante expressivas, como o Hospital Getúlio Vargas, na Avenida Frei Serafim, considerada a principal via da cidade. Ainda na mesma década, em 1939, o Código de Posturas da cidade proibiu a construção de moradias com construção de cobertura de palha na mesma avenida, e as casas existentes deveriam ser demolidas ou ter a cobertura trocada (Leal Júnior, 2013; Nascimento, 2015). Assim, nota-se o capital imobiliário como agente produtor do espaço urbano, com influência e poder suficiente para modificar a política urbana a seu favor, expulsando a população mais pobre da área de potencial valorização no mercado imobiliário.

Além disso, o poder público, na forma dos interventores, na época, buscava atender os interesses do capital imobiliário, apoiando-se em componentes tipicamente ideológicos, como “progresso” e “modernidade”, que faziam parte do discurso estadonovista de modernização urbana. Isso resultou, na prática, numa cidade de população segregada, onde os mais ricos concentravam-se na área central de Teresina, com ampla infraestrutura e acesso a serviços públicos, e a população mais pobre foi expulsa para a periferia do centro, em uma área de suburbanização, que não tinha acesso a essas infraestruturas e serviços.

No final da década de 1960, iniciou-se a fase de elaboração de planos diretores da cidade de Teresina, sendo o primeiro deles o Plano de Desenvolvimento Local Integrado, o PDLI, elaborado em 1969 pela COPLAN SA e financiado pela SERPHAU, BNH e Ministério do Interior. O plano realizou um rico diagnóstico da cidade, sendo possível assim montar um quadro socioeconômico da realidade urbana de Teresina. No entanto, o plano não chegou a ser de fato implementado, devido à ausência de legislação para sua legitimação, tendo como seus principais feitos práticos a

construção de um anel viário, que acabou por originar a Avenida Miguel Rosa e a Avenida José dos Santos e Silva (Leal Júnior, 2015).

Ou seja, apesar do potencial do plano, ao apresentar um amplo diagnóstico sobre a situação socioeconômica da cidade e críticas ao modelo desenvolvimentista empregado, as intervenções práticas implementadas tiveram foco no sistema viário, buscando melhorar o fluxo para veículos automotores e alcançar a tão desejada modernidade, ideologia presente nas práticas do governo Federal autoritário, estaduais e municipais, além do favorecimento de interesses de determinados grupos do setor privado. Essas medidas levaram a população mais pobre para as áreas de expansão da cidade, sem nenhuma preocupação com a forma de acesso dessas pessoas ao centro dinâmico de oportunidades.

Outra dinâmica que começa a tomar forma no início da década de 1970 é a migração interna da população de alta renda para a zona Leste da cidade. Isso começa com a instalação do Campus da Universidade Federal do Piauí na área, em 1971, cuja localização estava determinada no PDLI. Para implantação do campus na área, as principais mudanças realizadas foram o prolongamento da Avenida Nossa Senhora de Fátima até a Universidade e o investimento no mercado imobiliário e comércio deslocados para aquele setor. A área, sendo anteriormente lócus de expansão da cidade, composta por chácaras e moradias populares, foi gradualmente sendo substituída por moradias de alta renda, de propriedade de famílias vindas do Centro, que por sua vez foi perdendo seu caráter residencial e consolidando-se como polo comercial em meados da década de 1970 (Araújo, 2009; Leal Júnior, 2015).

A figura 4, elaborada por Leal Júnior (2015), mostra um levantamento realizado pelo PDLI (1969) acerca dos Valores dos Terrenos Urbanos da cidade na época. Na imagem, pode-se observar que os terrenos mais caros eram ocupados por residências de alto padrão, chamadas de Residencial 1 na legenda da figura, ocupando a área central da cidade. Isso ocorre devido a ocupação planejada inicial ter acontecido na área central da cidade, que também concentra grande parte do setor comercial e institucional. Além disso, o Código de Posturas de Teresina de 1939 dispôs que as residências localizadas na região do centro deveriam seguir certos parâmetros, como possuir sistema construtivo de alvenaria e cobertura de telha cerâmica, num contexto em que a maioria das casas era feita de taipa e

cobertura de palha (Nascimento, 2015). Com isso, criou-se um padrão de ocupação residencial nessa região de residências de alto padrão até o final do século passado.

Figura 4: Planta de Valores de Terrenos Urbanos em Teresina (1969).



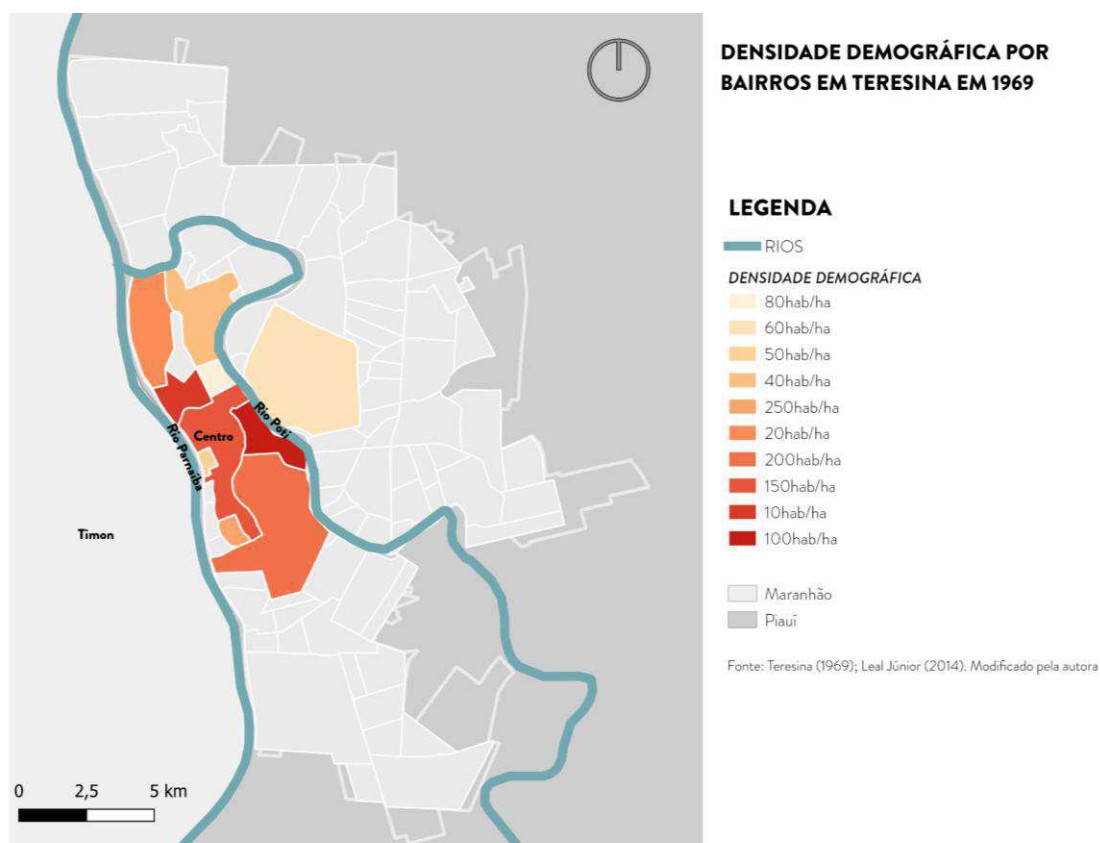
**Fonte:** Leal Júnior (2015).

Porém, é interessante observar já nessa época a existência de um banco de terras na zona Leste da cidade, estando em segundo lugar em valorização de preço de terras, onde bairros sem grande expressão demográfica recebiam investimentos de infraestrutura urbana, revelando a tendência de ocupação de residências de alto padrão na área que viria a ocorrer nas décadas seguintes. Com a migração dessas

residências da área central, a região perdeu seu caráter residencial e começou a se desenvolver como polo comercial e de serviços na cidade.

Observando a figura 5, pode-se comprovar a desarticulação entre a expressão demográfica da cidade, que se concentrava na área central, onde estavam localizados os terrenos mais valorizados, e na zona sul, devido à expansão de conjuntos habitacionais na área, destinados à população mais pobre. Pode-se notar também que a zona leste da cidade conta com uma densidade demográfica pouco expressiva, apesar de ser a área com o segundo maior valor de terra urbana da cidade. Além disso, é possível observar núcleos de maior densidade localizados na zona sul, que correspondem aos conjuntos habitacionais implantados na área, com áreas de baixa densidade em suas adjacências, revelando a ocupação segmentada do espaço urbano realizada através da política habitacional desassociada de uma política de controle do uso do solo.

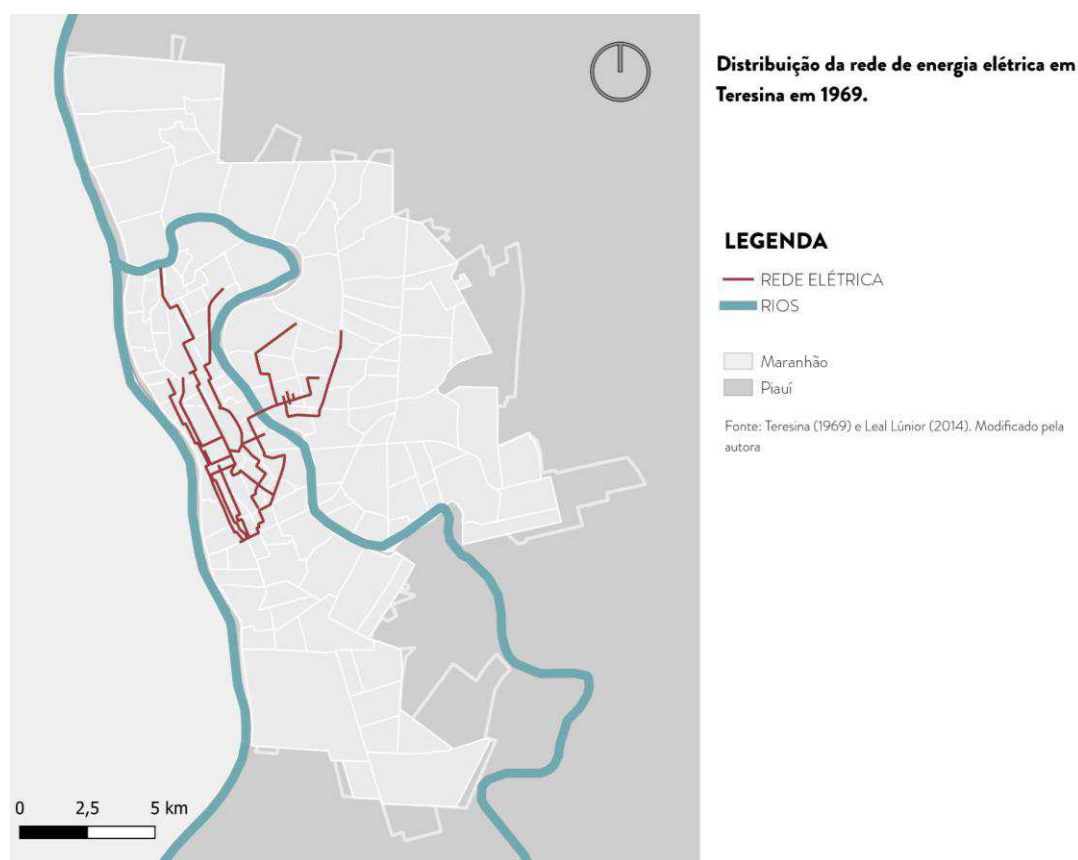
Figura 5: Densidade demográfica por bairros em 1969.



Fonte: Leal Júnior (2015), adaptado pela autora.

Quando comparamos essas informações com as apresentadas na figura 6, no mapa de distribuição de energia elétrica na cidade em 1969, percebe-se que há provisão desse serviço na zona leste, apesar da baixa expressão demográfica, e em áreas de maior densidade, no extremo sul do perímetro urbano da cidade, na época, o serviço não é ofertado. Ou seja, há uma clara intenção de valorização da terra urbana na região leste da cidade para o mercado imobiliário de alto padrão, ao passo que a população mais pobre é expulsa para a periferia do núcleo urbano, sem acesso aos serviços básicos de infraestrutura.

Figura 6: Distribuição da Rede de Energia Elétrica em Teresina (1969).



**Fonte:** Leal Júnior (2015), adaptado pela autora.

Em 1976, foi implementado o I Plano Estrutural de Teresina, que buscava ordenar o uso e ocupação do solo da cidade de Teresina. No entanto, alguns autores como Resende (2013) e Leal Júnior (2015) afirmam que o plano previu apenas ações pontuais, incapazes de resolver os problemas enfrentados pela capital, o que ressaltou ainda mais a fragilidade e falta de capacidade técnica do governo municipal da formulação de políticas urbanas, agravando assim os problemas

enfrentados pela cidade. Assim, a única medida implementada de fato pelo plano, tornando-se legislação regulamentada, foi o estabelecimento de um zoneamento para a cidade. Os limites do perímetro urbano, desde a época do I PET, foram constantemente alterados, seguindo os interesses do capital imobiliário de construção de conjuntos habitacionais na periferia do núcleo urbano central adensado, aliado ao interesse imobiliário de construção de condomínios fechados de alta renda na zona leste da cidade.

Com a instituição Constituição Federal em 1988, foi implantado novo modelo de gestão de políticas públicas, atribuindo novas competências a diferentes esferas do poder e introduzindo novos mecanismos de participação democrática, como o princípio de descentralização, que rompeu com as políticas tradicionais tecnocráticas (Lima; Rodrigues Neto, 2006). Isso também significava um processo de municipalização de políticas, que deveria garantir mais recursos, autonomia política e administrativa, além de novos instrumentos de participação da sociedade no processo de tomada de decisões. Porém, a falta de uma política de desenvolvimento urbano nacional na época acabou provocando uma desarticulação total das políticas de desenvolvimento urbano e social (Arretche, 2000), acarretando também na limitação de recursos, cabendo às gestões municipais introduzir novos modelos inovadores, principalmente no âmbito da habitação e de urbanização de favelas.

## 2.2 A EXPANSÃO DO ESPAÇO URBANO TERESINENSE FORJADA PELAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

Até o início do século XX, a cidade de Teresina não apresentava características de um grande centro urbano, e conseqüentemente outras cidades menores também não apresentaram mudanças significativas. Até a década de 1940, observou-se, portanto, um ténue crescimento das cidades, causado principalmente pela inserção do estado do Piauí no comércio internacional através da extração de maniçoba<sup>7</sup>, carnaúba e babaçu. Além da contribuição para a circulação e comercialização de produtos agrícolas, a atividade de exportação trouxe um maior desenvolvimento da

---

<sup>7</sup> No Piauí, a maniçoba refere-se a uma planta (*Manihot pseudoglaziovii*) típica da caatinga, usada para forragem animal. Durante o ciclo da borracha, no início do século XX, moldou a vida de comunidades tradicionais piauienses, compostas pelos “maniçobeiros”, localizados na região sudeste do Piauí, na Serra Branca. A extração do látex a partir das árvores de maniçoba chegou a representar 62% das exportações do estado no início do século XX (Câmara, 2022).

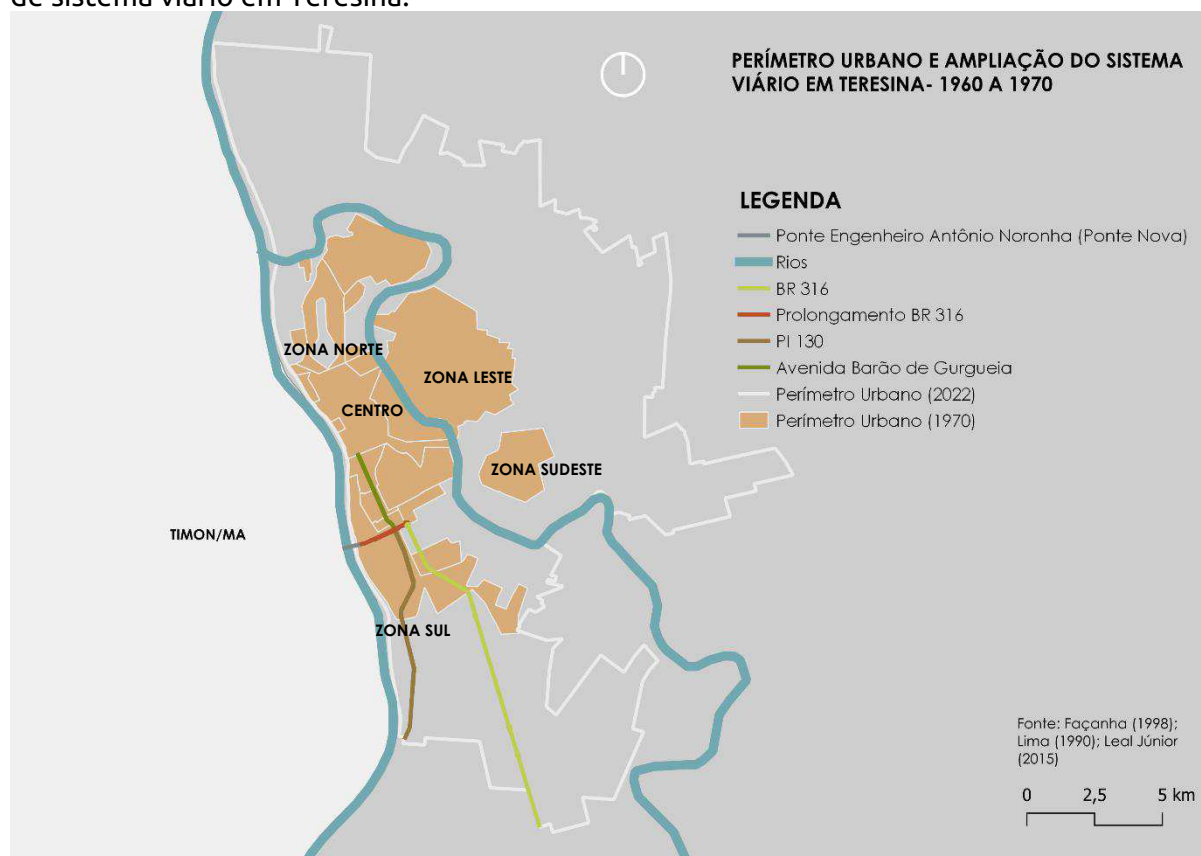
máquina estatal e do crescimento urbano das cidades, principalmente a capital, sede administrativa do governo estadual.

É somente na década de 1950 que o processo de urbanização teresinense ganha impulso definitivo, fruto das transformações observadas na economia nacional e regional, que redefiniram as funções e atividades da estrutura produtiva local e, assim, alteraram profundamente o quadro de dinâmicas urbanas. Com a expansão do setor de serviços, há uma maior concentração de pessoas e empregos disponíveis na capital, reforçando o avanço do processo de urbanização, que agora estava em fase de crescimento. Como discorre Lima (1990):

As inversões federais em âmbito local e regional, através da abertura de rodovias e instalação de meios de comunicação, contribuíram, sobretudo, para o crescimento da capital. O surto desenvolvimentista, ao estabelecer a articulação intra e inter-regional, possibilitou a sua integração às demais regiões do País (Lima, 1990, p. 18)

Assim, com a construção da rodovia federal BR 316 e o prolongamento da Avenida Miguel Rosa, foi aberto o acesso a Pernambuco, Bahia e o restante do país pela zona Sul da cidade, que se tornou ponto de convergência entre a rodovia federal e a PI 130. Além disso, a região tornou-se eixo de entrada da população de migrantes com a construção da ponte ligando Teresina a Timon, no começo da década de 1970, e o prolongamento da BR 316 que liberou acesso a São Luís e Belém (Façanha, 1998; Lima, 1990; Leal Júnior, 2015). Conseqüentemente, na zona Sul, houve a expansão de atividades comerciais e de serviços, estabelecendo, décadas depois, a avenida Barão de Gurgueia como pólo atacadista e de serviços na cidade (Figura 7).

Figura 7: Evolução do perímetro urbano da cidade em 1970 e ampliação da infraestrutura de sistema viário em Teresina.



**Fonte:** Façanha (1998); Lima (1990); Leal Júnior (2015). Adaptado pela autora.

Com o acelerado processo de urbanização ocorrido na cidade durante a década de 1960, devido ao aumento do fluxo migratório campo-cidade, observou-se um assentamento não planejado dessas populações mais vulneráveis na zona Sul de Teresina. A área, além de apresentar condições naturais favoráveis, como abundância de terrenos vazios planos e uma quantidade menor de áreas próximas aos rios, que poderiam sofrer com inundações e alagamentos, também se tornou alvo de investimentos federais e estaduais. Um exemplo foi a atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) a partir do incentivo a criação de um Distrito Industrial na área, com o objetivo de alcançar a industrialização de Teresina. Assim, a proposição era de que as habitações dos conjuntos realizados pela COHAB fossem localizadas em áreas próximas da oferta de emprego, como as áreas de indústria, com acesso a infraestruturas;

Portanto, entende-se que a tendência de expansão urbana para a zona sul da cidade foi estimulada pela implantação determinadas políticas públicas, principalmente no

âmbito habitacional e de desenvolvimento econômico e industrial, que se tornaram prioridade a partir da tomada do poder pelos militares em 1964. O crescimento da região se consolidou com a instalação do Distrito Industrial, como parte das intervenções de desenvolvimento industrial da SUDENE, e do Conjunto Habitacional Parque Piauí, e posteriormente, com a implantação da estação de energia elétrica da Companhia Hidroelétrica de Boa Esperança (COHEBE), que contribuíram fortemente para a ocupação da área. No entanto, a construção de um grande conjunto, como o Parque Piauí, fora do perímetro urbano na época de sua implantação provocou a criação de grandes vazios, cujos proprietários de vastas propriedades ociosas se beneficiaram com a extensão da infraestrutura urbana básica até o conjunto.

Sendo o principal eixo de expansão da cidade na década de 1970, foi natural que a Zona Sul de Teresina recebesse a implantação de novos e numerosos conjuntos habitacionais. Com a ampliação da política habitacional federal, com o BNH, e o revigoração das COHABs em todo o país, através da reabertura de financiamento para casa própria e a redefinição de critérios de renda familiar, o governo local passou a investir intensivamente no setor habitacional, traçando uma nova configuração espacial na cidade. Contudo, vale ressaltar que a aquisição de grandes glebas periféricas para construção de moradias populares foi uma das causas do processo de segmentação e segregação socioespacial observado na cidade, associado ao processo de favelização e precarização de territórios nas áreas adjacentes dos conjuntos.

Em 1965, foi criada a Companhia de Habitação do Piauí (COHAB), empresa de economia mista, cujos projetos habitacionais eram executados com recursos do BNH, e posteriormente da Caixa Econômica Federal. A COHAB foi responsável pela construção de mais de 50 mil unidades habitacionais no estado, sendo mais de 35 mil somente na capital Teresina, destinadas à população com renda na faixa de 1 à 5 salários-mínimos (ADH-PI, 2022).

Com isso, Teresina foi marcada por uma urbanização com forte processo de segmentação socioespacial, com a presença de favelas nas periferias e áreas de expansão formadas por grandes conjuntos habitacionais, a partir da década de 1960. Assim, pode-se afirmar que a COHAB-PI, com advento do financiamento do BNH,

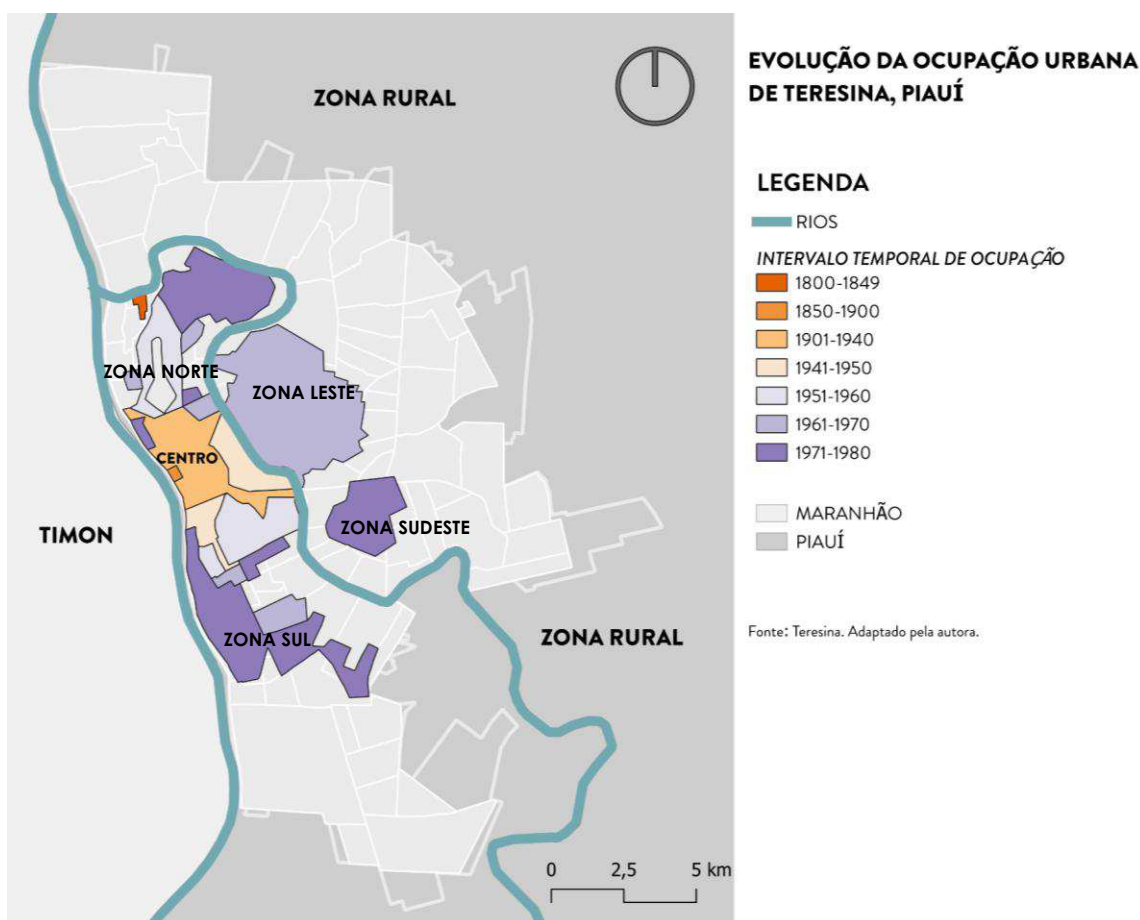
desempenhou papel relevante no processo de expansão urbana na cidade de Teresina, sendo responsável por boa parte dos conjuntos habitacionais construídos em áreas periféricas da cidade. No período de 1965 até 1979, foram construídos 24 conjuntos habitacionais no Piauí, com recursos da COHAB e do BNH. Desses, 17 foram implantados na capital Teresina, totalizando 14.247 unidades habitacionais construídas na cidade até 1979 (ADH-PI, 2022).

Sposito (2013) defende que o conceito de segregação só deve ser aplicado quando as formas de diferenciação levam à separação espacial radical e implicam rompimento relativo entre a parte segregada e o conjunto do espaço urbano, dificultando as relações e articulações que fazem a vida urbana. Assim, a ideia de segregação se distingue, mas é parte da fragmentação do tecido sociopolítico-espacial (Souza, 2008), podendo concluir assim que há muitas formas de segregação. Outro ponto levantado pela autora é que as razões que levam à segregação são, normalmente, anteriores à existência e ao reconhecimento dela. Além disso, essas razões podem ser superadas, minimizadas ou extintas sem que a segregação associada a uma área ou setor da cidade desapareça.

Uma análise mais contemporânea considera que a cidade não seria mais somente segregada, mas igualmente fragmentada, passando assim a ideia de processos que se sucedem no tempo, sendo o de fragmentação socioespacial o mais recente e abrangente, resultante de um arco amplo de dinâmicas, que envolvem diferentes formas de uso e apropriação do espaço. Assim, a fragmentação socioespacial se refere ao conjunto das formas de diferenciação e segmentação socioespacial presentes nos espaços urbanos contemporâneos (Sposito, 2013).

Assim, a segmentação socioespacial observada na cidade é marcada pelo constante aumento dos limites do perímetro urbano da cidade, conforme a implantação de novos conjuntos habitacionais acontecia nos eixos de expansão, observados no mapa nas manchas em lilás e roxo, correspondentes ao período de atuação do BNH e da COHAB, entre as décadas de 1970 e 1980, em direção a região Norte e Sul da cidade (figura 8). Portanto, com a concentração da população mais pobre nos conjuntos implantados nos eixos de expansão, houve o processo de segregação espacial dessa população para as áreas periféricas da cidade.

Figura 8: Mapa da Evolução do Perímetro Urbano de Teresina, Piauí, até 1980.



Fonte: Teresina. Elaborado pela autora.

Nesse período, a COHAB-PI dinamizou suas ações para além da construção de extensos conjuntos, passando a atender também famílias que possuíam renda mensal de até 5 salários-mínimos, com a construção de conjuntos verticalizados, como o Tancredo Neves, na zona Sudeste, e o Morada Nova I, II e III, na zona Sul (ADH-PI, 2022). Para além disso, o constante espraiamento horizontal da cidade contribuiu para a formação de grandes vazios urbanos, intensificando o processo de crescimento desordenado das periferias. Esse processo contribuiu para a fragmentação socioespacial observada no tecido urbano contemporâneo da cidade, resultante da segmentação e diferenciação socioespacial gerada pela implantação de políticas habitacionais na cidade.

A questão da habitação tratava-se do principal alvo dos instrumentos de controle e amortecimento de conflitos sociais no governo autoritário (1964-1985), decorrentes do descontentamento da população com o regime em vigor, além de estimular e

dinamizar setores da economia em crise, garantindo a aceleração do processo de acumulação e concentração de renda dos grupos dominante (Lima, 1990).

Paralelo a isso, o aumento do número de favelas e comunidades urbanas nas zonas de expansão da cidade resultou tanto do processo de expulsão das populações mais pobres das áreas mais centrais e privilegiadas da cidade, de forma a garantir a realização do ideário da cidade moderna presente no contexto do regime militar (Nascimento, 2015), quanto a inefetividade dos conjuntos habitacionais no atendimento à grande demanda de interesse social existente na cidade.

Assim, o processo de expansão urbana de Teresina se relaciona diretamente com a política habitacional federal do governo autoritário, pela implantação de grandes conjuntos de moradias populares nas periferias da cidade. O eixo de expansão da cidade se deu pelas direções Norte-Sul, sendo a porção Sul a que mais concentrou conjuntos habitacionais provenientes do BNH, com mais de 2.000 unidades habitacionais apenas em um conjunto, o Parque Piauí (Figura 9), construído em 1969 a cerca de 7km de distância do perímetro urbano da cidade (Lima; Viana, 2019). Assim, a região ficou marcada, durante a atuação do BNH e COHAB, como uma área de segregação socioespacial involuntária, abrigando majoritariamente conjuntos residenciais de baixa renda familiar.

Figura 9: Vista aérea do Conjunto Habitacional Parque Piauí em 1968, fora do perímetro urbano da cidade.



**Fonte:** Arquivo COHAB-PI.

Os investimentos federais e estaduais que transformaram o espaço urbano daquele setor acabaram servindo também como instrumentos de especulação imobiliária, valorizando as grandes propriedades de terra localizadas na zona sul pertencentes a grandes latifundiários, entre a cidade formal e os conjuntos implantados naquele período. Além disso, o adensamento do setor mais periférico e o fluxo campo-cidade tiveram um considerável aumento após os investimentos, acarretando a ocupação não planejada de um grande contingente populacional na área, formando um espaço urbano marcado por profundos contrastes sociais.

Com a crise econômica do modelo desenvolvimentista brasileiro observada desde o final da década de 1970, houve grandes impactos para o setor habitacional na época, que culminaram com a extinção do BNH em 1986, transferindo suas atribuições e recursos para a Caixa Econômica Federal, o que não trouxe grandes transformações no enfrentamento da questão habitacional, além de desencadear uma forte crise habitacional brasileira em forma e quantidade, tornando o acesso à casa própria ainda mais difícil para a população de baixa renda. Além disso, também provocou o

processo de desestruturação de diversas Companhias de Habitação do Brasil, visto que estas eram extremamente dependentes do SFH e, conseqüentemente, do BNH, consideradas braços operacionais do Banco Nacional de Habitação.

A baixa resolutividade da política nacional de habitação e o conseqüente processo de exclusão da parte mais pobre da população nas ações realizadas pelo BNH foram supridas, parcialmente, pela ação do governo municipal, que providenciou o aforamento de terras na zona norte da cidade, região que apresentava grande disponibilidade de terrenos. A partir de 1980, quando os terrenos públicos municipais já se mostravam insuficientes para o adequado atendimento do ainda contínuo fluxo migratório em direção a capital, observou-se uma maior ocorrência de loteamentos irregulares e ocupações de terrenos particulares, alguns considerados inadequados para o uso habitacional (TERESINA, 2006).

A partir da década de 1980, houve um maior protagonismo de movimentos sociais na luta por melhores condições de vida para a população urbana de Teresina, destacando-se os movimentos por moradia, como o “movimento dos sem-teto”, resultado das ocupações urbanas informais que se espalharam pela cidade a partir de 1985, e a Federação das Associações de Moradores e Conselheiros Comunitários do Piauí (FAMCC), estando à frente pela luta por habitação nesse contexto. Outro agente social que teve relevância na garantia das reivindicações populares foi a Igreja Católica, negociando com órgãos do governo para mediação de conflitos por terra (Lima, 1990). Contudo, o poder público continuou a utilizar mecanismos para desocupação de áreas alvo de conflito de terra, através da reintegração de posse para os proprietários legais, garantindo assim a manutenção da dinâmica de poder e acúmulo de riquezas dos grandes proprietários de terras.

Somou-se a isso o processo de especulação e valorização imobiliária na zona central e na zona Leste da cidade, forçando a população mais pobre a ocupar terrenos cada vez mais periféricos, onde multiplicaram-se de forma mais intensa as vilas e favelas na cidade. Esse processo acentuou o déficit habitacional, evidenciado por componentes como a coabitação, o ônus excessivo do aluguel para as famílias com renda média inferior a 3 salários-mínimos, assim como ampliou a representatividade das famílias em condições inadequadas de moradia, notadamente vinculadas ao tamanho reduzido das moradias, ao adensamento excessivo, à incompletude ou

inexistência da infraestrutura de saneamento, ou mesmo à falta de banheiro nos domicílios<sup>8</sup>.

Apesar de algumas medidas tomadas posteriormente na tentativa de minimizar a crise do BNH, como a ampliação da faixa salarial do mercado popular e maior rigor para comprovação de renda, a incapacidade de pagamento das famílias contempladas com unidades habitacionais continuava, devido à deflação salarial e aos elevados reajustes das prestações das unidades (Lima; Viana, 2019). A COHAB-PI foi uma das diversas companhias que sofreu esse forte impacto da ausência de recursos do BNH, continuando suas operações apenas administrando os créditos do SFH e prestando assessoria técnica para construtoras locais. Para superar a situação adversa da crise habitacional e tentar garantir a sustentabilidade da companhia, a COHAB-PI buscou novas alternativas de atuação, a partir da década de 1990 (ADH-PI, 2022).

### *2.1.1 A COHAB PIAUÍ COMO INDUTORA DA EXPANSÃO DO ESPAÇO URBANO DE TERESINA*

Com a extinção do BNH em 1986 ampliaram-se as dificuldades quanto ao financiamento dos empreendimentos pela COHAB Piauí. Neste sentido, o contexto de inflação e crise econômica da década de 1980 também favoreceu o aumento do índice de inadimplência dos mutuários, dificultando a sustentabilidade da instituição. Entre as décadas de 1980 e 2000, foram realizadas diversas tentativas de inovação no desenho de novos programas que suprissem o gargalo deixado pela extinção do BNH, e buscando garantir a adimplência dos mutuários. Contudo, apesar do grande número de unidades habitacionais construídas na cidade, o déficit habitacional em Teresina em 1987 era estimado em 27.000 unidades (TERESINA, 1987).

---

<sup>8</sup> O déficit habitacional é um índice mutável, que pode ser discutido e avaliado a partir de diferentes métodos e parâmetros analíticos. A Fundação João Pinheiro, por exemplo, que pesquisa o déficit habitacional no Brasil há mais de 30 anos, utilizou diferentes componentes ao longo dos anos para analisar o referido índice, reiterando sua característica de mutabilidade. Segundo relatório da Agenda 2015 de Teresina, não fica claro quais são os componentes utilizados para as estimativas de déficit habitacional apresentadas, que segundo o texto oficial, variam de 20.000 a 30.000 unidades.

No âmbito estadual, numa tentativa de garantir a sustentabilidade financeira da companhia, num contexto de incertezas dada a ausência de uma política habitacional federal durante a década de 1990, foram criados diversos programas com foco em habitações de mercado, como o Programa de Autofinanciamento, lançado em 1996, que era destinado ao público com renda a partir de 5 salários-mínimos. Nesse sistema, a construção era financiada com recursos oriundos em parte da poupança do adquirente e outra parte financiada pela COHAB. Também foram construídas habitações para a população de baixa renda por meio do Programa Habitar-Brasil, e unidades habitacionais destinadas à funcionários públicos em parceria com a iniciativa privada, com recursos do Instituto de Assistência e Previdência Social do Estado do Piauí (IAPEP), totalizando mais de 5 mil habitações construídas entre 1995 e 1999.

Nessa década também houve a experiência de Projeto de Mutirão, com a construção de 3.063 unidades habitacionais em Teresina e Parnaíba, litoral piauiense. As moradias foram viabilizadas com recursos financeiros da carteira imobiliária do IAPEP, utilizando as sobras de terrenos dos conjuntos habitacionais construídos anteriormente na mesma década. A construção desses conjuntos e desses empreendimentos teve papel relevante na diminuição quantitativa dos índices de déficit habitacional observados no Estado do Piauí entre os anos de 1991 e 2000, de acordo com dados da Fundação João Pinheiro.

Em 1991, o número de famílias vivendo em habitação precária, coabitação familiar e ônus excessivo com aluguel era de 173.341. Nos anos 2000, esse número foi reduzido para 150.008 famílias (FJP, 2001). No entanto, vale ressaltar que esses eram apenas alguns dos componentes do déficit habitacional, visto que ele se manifesta de diversas formas e adquire novos componentes com o passar do tempo. Portanto, sua forma de análise também passa por modificações nos procedimentos metodológicos, bem como pela inclusão de novas variáveis. Assim, seria precipitado afirmar que houve de fato uma redução quantitativa do déficit habitacional.

Ao passo em que houve a diminuição de certos indicadores, outros vão sendo incorporados e reforçando o cenário de conflitos urbanos observados na cidade. Um exemplo é que, nesse mesmo período, houve o aumento do número de vilas e favelas na cidade. Em 1991, um estudo realizado pela Secretaria Municipal de

Planejamento e Coordenação Geral da cidade de Teresina cadastrou 56 vilas e favelas na capital. Em 1993, houve a realização do I Censo das Vilas e Favelas da cidade, que cadastrou 141 vilas e favelas, onde residiam 14.542 famílias. Em 1999, com a realização do III Censo das Vilas e Favelas<sup>9</sup>, o número de vilas e favelas aumentou para 150, onde residiam 38.852 famílias (TERESINA, 1999). Ou seja, apesar do número de vilas e favelas não ter crescido de forma elevada, a quantidade de famílias residindo nessas comunidades mais que dobrou, revelando uma possível expansão das favelas para as suas bordas, ou mesmo um aumento de densidade, decorrendo na conseqüente ampliação da vulnerabilidade dessas áreas.

A COHAB Piauí também atuou na construção de habitações populares através de programas habitacionais estaduais, como o Teto Para Todos<sup>10</sup>, realizado entre os anos de 1999 e 2001, que objetivava oferecer moradia à população carente do estado (ADH, 2022). Uma alternativa de atuação da companhia foi a comercialização de lotes urbanizados. Os lotes eram adquiridos com recursos próprios da empresa, para venda ao público interessado, que possuísse renda superior a 01 salário-mínimo. Os loteamentos estavam localizados próximos à conjuntos habitacionais construídos pela COHAB, aproveitando a infraestrutura existente destinada aos conjuntos, situados em áreas de expansão da cidade. A prática de comercialização desses loteamentos contribuiu para o espraiamento urbano da capital, além de reforçar os vetores de expansão e produção habitacional popular na cidade.

Considerando a provisão habitacional de interesse social propriamente dita, até 1990, tinham sido produzidos, em Teresina, 43 Conjuntos Habitacionais a partir de financiamentos do BNH e viabilizados pela COHAB-PI, totalizando 34.594 unidades habitacionais. Além disso, no início da mesma década, outros 24 conjuntos com quase 10.000 unidades foram entregues, realizados com recursos do FGTS e

---

<sup>9</sup> O estudo realizado pela SEMPLAN em 1991 tratou-se de uma atualização cadastral, sendo feito apenas a contabilização do número de vilas e favelas na cidade. Foi somente em 1993 que a Prefeitura de Teresina, por meio da SEMPLAN, realizou o I Censo de Vilas e Favelas da cidade, tendo o último sido realizado em 1999.

<sup>10</sup> O programa foi mencionado no livro "História da Companhia de Habitação do Piauí e Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí", desenvolvido por servidores da atual ADH-PI. Ressalta-se que não constam dados sobre a quantidade de UH construídas no âmbito do programa Teto para Todos nos quadros demonstrativos do quantitativo de unidades construídas pela companhia.

promoção do INOCOOP - Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais, voltados para faixa de renda imediatamente superior (TERESINA, 2012).

Entre 1995 e 2001, a COHAB-PI providenciou outros 22 empreendimentos, totalizando mais 4.086 unidades habitacionais construídas. Também foram lançados alguns condomínios, entre os anos de 1997 e 1999, com foco na população de renda média-baixa, com rendimento familiar a partir de 5 salários-mínimos, através da Caixa Econômica Federal e do IAPEP, localizados em áreas de valorização imobiliária, na zona leste da cidade (ADH, 2022). Assim, no começo do século XXI, mais de 30% da população residente na capital morava em uma unidade de conjunto habitacional (TERESINA, 2006). No entanto, os investimentos realizados não atenderam à parcela da população com menor renda, visto que o número de famílias residentes em vilas e favelas continuava a crescer na cidade, agravando a situação do déficit habitacional.

No início do século XXI, com a ascensão do Presidente Lula ao poder, observou-se a expansão da implantação de programas sociais pela agenda política do governo. Nos anos 2003 e 2004 houve a criação do Ministério das Cidades e a criação do Conselho das Cidades, respectivamente. A partir disso, surgiram novos instrumentos, novas normatizações e legislações específicas na esfera federal de governo, dentre os quais se destaca a criação de uma nova Política Habitacional Nacional, permitindo a liberação de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal e a criação e fortalecimento de novos Programas Habitacionais. Como rebatimento, no Piauí, também foram implantados programas com objetivo de garantir o direito à moradia para a população mais vulnerável, como o Programa Semeando Moradia e o Projeto de Subsídio à Habitação de Interesse Social, lançados entre os anos de 2003 e 2004.

Foram construídas 1.135 moradias no âmbito do PSH na Vila Irmã Dulce, que na época era considerada uma das maiores favelas do país. Assim, o projeto buscava garantir não só a provisão habitacional, mas também a requalificação e urbanização de assentamentos precários. Contando com as moradias construídas na Vila Irmã Dulce, foram contratadas e entregues outras 3.127 unidades habitacionais em diversas áreas dentro dos programas PSH, Programa Semeando Moradia Rural, Programa Semeando Moradia Emergencial, Programa de Autofinanciamento, Habitar Brasil e Mutirão, entre os anos de 2003 e 2006 (ADH-PI, 2022).

Todavia, a fragilidade do governo local na capacidade de formulação de políticas públicas urbanas refletia-se na intensificação dos conflitos por terra e moradia, e na ausência de uma política habitacional que atingisse a população mais vulnerável, resultando um aumento de ocupações irregulares na cidade. Quando o município passa a receber recursos federais do FGTS e posteriormente do BNDES, em 1998, tem-se a tendência de implantação de política local fortemente dependente de financiamento federal, a partir da formação de equipes técnicas locais habilitadas o suficiente para apresentação de projetos capazes de angariar recursos (Cardoso; Ribeiro, 2000).

A atuação da COHAB na construção de conjuntos habitacionais na capital teresinense trouxe uma nova e marcante configuração espacial para a cidade. Sua localização em áreas periféricas viabilizou o espraiamento da malha urbana, tornando-se um forte indutor da expansão física da cidade. Essas marcas são observadas até os dias atuais, onde a dinâmica habitacional é o principal vetor da produção do espaço urbano teresinense. A COHAB Piauí foi extinta pela Lei Complementar nº 83 de 12 de abril de 2007. O patrimônio ativo e passivo, os direitos e obrigações da extinta empresa foram absorvidos pela EMGERPI - Empresa de Gestão de Recursos Humanos do Piauí. Posteriormente, no mesmo ano de 2007, foi criada a ADH - Agência de Desenvolvimento Habitacional, autarquia vinculada à Secretaria das Cidades, com a "finalidade de promover estudo dos problemas da habitação popular em todo o estado do Piauí, e executar obras e programas de construção de unidades residenciais para aquisição da casa própria" (ADH, 2022, p. 76). Assim, a agência tem ou teria atuado de acordo com as regras do Sistema Financeiro de Habitação e de acordo com os programas estaduais de investimento social para atendimento à população de baixa renda.

### *2.2.1 REDEMOCRATIZAÇÃO E PRÁTICAS INOVADORAS EM MEIO ÀS INCERTEZAS NA POLÍTICA URBANA TERESINENSE.*

O agravamento da crise social gerada pela instabilidade econômica e política herdada do regime autoritário militar demandou mudanças urgentes no padrão de gestão pública, principalmente nas relações entre Estado e sociedade. O enfrentamento da questão urbana necessitava de mudanças radicais na administração pública, pressupondo mecanismos descentralizadores, transparência

e permeabilidade dos padrões normativos e de gestão, norteados por princípios democráticos e participativos, em que a sociedade seria protagonista na tomada de decisões sobre as políticas públicas (Cardoso, 2001; Lima, 2008). Assim, a associação da centralização a sistemas políticos antidemocráticos conduziu à formulação de um consenso a favor das reformas em direção a um Estado descentralizado. Argumentava-se que o processo de descentralização seria capaz de produzir eficiência e transparência na gestão pública, e a conseqüente democratização do processo decisório. Para isso, o programa descentralizador possuía como pilar central a redução do escopo de atuação das principais instâncias de governo, transferindo a capacidade decisória e realocando funções administrativas e recursos para os entes subnacionais (Medeiros *et al*, 2023).

Assim, enquanto muitos qualificam as décadas de 1980 e 1990 como as “décadas perdidas”, devido ao baixo desempenho econômico do país, houve grandes avanços em termos institucionais, com a geração de um modelo de gestão participativo, com controle social relevante na formulação de políticas públicas inovadoras (Bonduki, 2017b). Ao mesmo tempo em que havia uma forte mobilização da sociedade pela democratização, observou-se o declínio do projeto desenvolvimentista discutido na política econômica e fiscal, cujo ônus recaiu drasticamente sobre as metrópoles e grandes cidades, que se constituíram como o principal cenário da crise social, refletida no aumento das favelas, da violência e da criminalidade urbana, além do surgimento de novos fenômenos urbanos como a privatização de espaços públicos e a autossegregação de segmentos mais elevados da sociedade, como forma de distanciamento da cidade informal (Lima, 2008).

Na política urbana e habitacional, no contexto de crise do BNH e do SFH, a desarticulação da política urbana e habitacional nacional durante o período, aliado a falta de moradia, fez com que os movimentos por moradia e as organizações da sociedade civil passassem a exigir iniciativas concretas do Estado para alcançar a resolução do problema (Bonduki, 2017b). Também se destacou a importante inflexão política marcada pelo retorno das eleições diretas municipais para as capitais, em 1985, em que grupos e coalizões centro-esquerda conquistaram a gestão, abrindo a possibilidade de introdução de inovações na administração local e a criação de condições para que a sociedade pudesse participar ativamente na

definição da agenda do município (Cardoso, 2001). Assim, surgiram programas alternativos de gestão e enfrentamento do problema crítico das cidades brasileiras, que puseram em prática novos pressupostos, defendidos anteriormente pelos movimentos sociais e por segmentos técnico-progressistas, a partir de processos participativos (Bonduki, 2017b).

O legado dessas experiências contribuiu para um novo desenho da gestão pública com a instituição da Constituição em 1988, fundamentada na participação da sociedade na formulação das políticas públicas sociais. A carta magna redefiniu as relações intergovernamentais ao redistribuir competências entre as esferas administrativas, valorizando notadamente os municípios, que adquiriram condições legais de autonomia política e administrativa, além de maior participação tributária (Lima, 2008). Porém, também adquiriram maiores responsabilidades quanto à formulação e operacionalização de políticas públicas, principalmente relacionadas à questão urbana, que se mostravam urgentes devido ao agravamento da questão social nas grandes cidades e as incertezas geradas pela ausência do governo federal na formulação de políticas de desenvolvimento após a extinção do BNH em 1986.

A década de 1990 foi marcada por experimentos participativos e programas inovadores nas áreas de habitação e urbanização, num contexto de omissão da esfera nacional quanto ao enfrentamento da questão urbana, amparada pela reforma administrativa do Estado e da política macroeconômica neoliberal adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (Arretche, 2000). Assim, os recursos para as áreas de habitação e saneamento eram escassos, e a ausência de uma política urbana nacional provocou uma descentralização perversa (Cardoso, 2001), de forma que o ônus de diversas demandas recaiu sobre os governos municipais, apesar do orçamento restrito. Então, os governos locais se tornaram a esfera adequada para a produção de políticas mais eficazes e mais controláveis pela população.

A partir daí alguns governos locais desenvolveram programas sociais que tinham como objetivo mitigar a problemática urbana de grandes cidades e metrópoles, sendo algumas dessas ações consideradas como inovadoras e *best practices* em assembleias internacionais como a *Habitat II*, da ONU, realizada em Istambul em 1996. Essas intervenções foram aclamadas pela realização de ações descentralizadas envolvendo a participação ativa de comunidades e a parceria com

ONGs, o que passou a ser diretriz da agenda urbana mundial (Maricato, 2001). Assim, propostas de planejamento e gestão surgiram como novos desenhos de intervenção urbana e de planejamento estratégico, difundido como modelo ideal para se pensar na cidade do futuro. Ressalta-se que mesmo antes da extinção do BNH, já havia a sinalização, num contexto nacional, das mudanças nos rumos da política habitacional no país e na forma como seriam tratados os assentamentos precários e as favelas. Foi nessa época, por exemplo, que foram formuladas as primeiras ideias sobre ZEIS em Belo Horizonte e em Recife. No entanto, as mudanças nos rumos da política habitacional foram em sua maioria conjunturais, tendo em vista o cenário de crise do BNH.

Em Teresina, de acordo com o imaginário da sociedade, e até mesmo alguns autores (Firme, 2002), há quem afirme que esse novo modelo de gestão foi inaugurado em 1985, no governo do Prefeito Wall Ferraz, devido ao forte caráter populista de apelo às áreas carentes da cidade, com a promessa da manutenção de um compromisso de justiça social e valorização da comunidade. No entanto, mesmo com um discurso de inclusão social e participação comunitária, manifestava uma postura ambígua quanto aos conflitos urbanos, especialmente as ocupações (Lima, 2004).

Isso pode ser observado ainda em 1986, quando a Prefeitura Municipal instituiu um programa de assentamento, com ações de desapropriação e assentamento de famílias faveladas, além da publicização da regularização de algumas ocupações através de contratos de cessão onerosa e desapropriações por interesse social. Em 1987, foram destinados mais de 14 hectares de terrenos para 602 famílias que ocupavam a margem esquerda do Rio Poti, na Avenida Castelo Branco e embaixo da ponte Juscelino Kubitschek, que liga a Avenida Frei Serafim, principal via da cidade, à zona Leste da capital. No entanto, essas iniciativas não resolviam diretamente os conflitos de ocupação e a questão da moradia, funcionando na verdade como cumprimento de uma plataforma de governo, além da tentativa de redução do clima de tensão permanente nas áreas em litígio (Lima, 2004).

Pode-se afirmar que a cidade produzida criou fenômenos definidos por Milton Santos (1993) como “extroversão e periferização da população”, que gera um modelo específico de centro-periferia em virtude da pobreza. No processo de urbanização, o poder público torna-se “criador privilegiado da escassez ao estimular

e fomentar a produção de vazios”. Mostrando-se ineficiente ao tentar resolver os problemas habitacionais da cidade, o governo, segundo Santos (1993, p. 11) “empurra a maioria da população para as periferias e empobrece ainda mais os pobres”. Essa estratégia foi utilizada nos governos municipais teresinenses do final da década de 1980 e início da década de 1990, marcados pelas políticas de bairro e políticas de parques, com o objetivo de realizar uma urbanização e higienização das áreas ocupadas pelas favelas. Observa-se que os terrenos dos assentamentos, implantados em áreas distantes da zona urbana, tinham em geral baixo valor de mercado, localizados em áreas de reserva especulativa em vastas áreas ociosas, não oferecendo uma infraestrutura básica para a qualidade de vida dos moradores (Lima, 2004).

Houve ainda a instituição do II PET em 1988, novo plano diretor que tinha como objetivo ser o instrumento normativo e orientador dos processos de transformação urbana da cidade, estando inserido num contexto de ausência de políticas públicas eficazes, com fortes disputas pela apropriação e uso do espaço urbano e o crescimento das favelas e de conflitos por moradia. Assim, foram desenvolvidos novos instrumentos legais de ordenação do uso e ocupação do solo que buscaram promover o zoneamento e parcelamento urbano e a fixação de um novo código de posturas. No entanto, o início da década de 1990 e o aprofundamento da complexa dinâmica socioespacial da cidade apontavam os limites e incompatibilidades do II PET.

Apesar do contexto de redemocratização, somado à pressão do voto e os graves problemas locais, terem causado certa pressão na gestão de Wall Ferraz numa tentativa de adequação aos moldes modernos e participativos de administração pública, o que se observou de fato foi a introdução de instrumentos formais administrativos e participativos, sem a tomada de risco com práticas inovadoras como as observadas em outras capitais, cujas experiências transformaram-se em paradigmas das gestões democráticas, principalmente no campo do desenvolvimento urbano, podendo ser citadas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), para fins de regularização urbana e fundiária, e as Operações Urbanas Consorciadas (OUC) (Zeraik *et al*, 2012). Essas experiências também alimentaram as propostas de descentralização de políticas públicas na própria Constituição de 1988.

A meta de urbanização da periferia, inserida no contexto da “política de bairro” de Wall Ferraz, trouxe investimentos em saneamento, infraestrutura e serviços urbanos básicos, tornando-se o alicerce da gestão municipal, que destinou boa parte do orçamento público para a execução de obras de pavimentação, drenagem, construção de galerias, calçamento e fossas sépticas (Lima; Rodrigues Neto, 2006). Essas iniciativas reproduziram formas tradicionais de atuação da gestão pública, em que as origens dos conflitos urbanos - a questão fundiária e imobiliária, - permaneceram sem iniciativas de atuação. Esses impasses foram reflexos da fragilidade institucional dos governos locais (e do governo nacional) na formulação de políticas urbanas, o que foi reproduzido no aumento dos conflitos relacionados ao uso e à apropriação do solo, além da ausência de uma política de habitação efetiva, voltada para a população mais vulnerável.

A partir da recondução do terceiro mandato de Wall Ferraz, em 1993, após um período de interrupção em que a cidade foi administrada pelo prefeito Heráclito Fortes, numa gestão de poucos feitos, houve o delineamento dos objetivos estratégicos da gestão, voltados para a melhoria da qualidade de vida e a oferta de empregos, especialmente para a população mais pobre. Também foi traçada como estratégia de governo a modernização da máquina pública, particularmente no âmbito do planejamento, administração e arrecadação tributária, assim como o desenvolvimento de ações de enfrentamento da crise econômica nacional da “década perdida” de 1980 e das dificuldades econômicas locais, além das limitações tributárias, não obstante as mudanças constitucionais no que concerne à descentralização fiscal (Cardoso, 2001; Arretche, 2000; Lima, 2004).

Sob um discurso de compromisso com as comunidades mais pobres e as favelas, a Prefeitura atuou em duas frentes, em que, de um lado, executou obras de infraestrutura e equipamentos urbanos em áreas já consolidadas e legalizadas; e, do outro lado, desenvolveu projetos de reassentamento com a transferência de famílias de locais considerados inadequados para moradia, para parques residenciais e áreas ocupadas já legalizadas. Também se deu continuidade às ações de regularização fundiária, com concessão de títulos de aforamento e desapropriações de terras para reassentamentos, e o desenvolvimento de projetos de melhoria habitacional e sanitária (Lima; Rodrigues Neto, 2006).

No entanto, os resultados se mostraram insuficientes para lidar com a dimensão dos problemas sociais e da necessidade urgente de uma política urbana. Em 1991, Teresina registrou 56 áreas de vilas, sendo que em 1996, ao final da gestão Wall Ferraz, esse número havia aumentado para 149, segundo dados do II Censo das Vilas e Favelas (TERESINA, 1999). Dos 613.762 habitantes da zona urbana da cidade nesse mesmo ano (IBGE,1996), cerca de 94.617 residiam em áreas de favela, representando cerca de 15,42% do total da população urbana em 1996, como exposto na tabela 1.

Tabela 1: População Urbana Total e População residente em Vilas e Favelas em Teresina em 1996.

POPULAÇÃO	QUANTIDADE	%
Vilas e Favelas	94.617	15,42%
Urbana total	613.762	100%

**Fonte:** IBGE (1996); Teresina (1999).

Em 1997 foi eleito o sucessor de Wall Ferraz, Firmino Filho (1997-2000), que havia sido secretário de Finanças na gestão anterior, e assumiu o poder com a promessa de continuidade dos compromissos de Wall Ferraz, com a reafirmação de um discurso democrático e modernizador, porém, vislumbrava constituir um ponto de inflexão na política e administração local, ao passo que defendia a necessidade de um planejamento estratégico da cidade, que fosse capaz de produzir mudanças significativas na estrutura socioeconômica do município (Lima, Rodrigues Neto, 2006). As diretrizes da agenda urbana mundial e suas *best practices* influenciaram o discurso de um governo local eficiente e empreendedor, que estava sintonizado com os desafios das cidades frente o contexto de globalização, e que prometia transformar a capital teresinense em uma cidade moderna e competitiva, e que, não obstante, tinha como um de seus pilares a participação da sociedade civil, seguindo a onda democratizadora que tomou conta do país nessa época. As áreas de educação, geração de emprego e renda, habitação, saneamento básico e saúde foram definidas como prioridades do governo municipal, com diretrizes de universalização do ensino, redução do déficit habitacional, municipalização da saúde e assistência social e a institucionalização da participação social na discussão do orçamento municipal.

Em Teresina no período de 1998 a 2004, foram realizadas ações integradas, que compreenderam a um conjunto de programas, projetos e instrumentos, que constituíram a marca inovadora da gestão, devido ao seu caráter estratégico e o alto impacto no espaço urbano. Constituía essas ações os projetos Vila-Bairro, Lagoas do Norte, Revitalização do Centro, Prefeitura nos Bairros, Orçamento Popular, Agência de Desenvolvimento de Teresina e Agenda Teresina (TERESINA, 1997). Os projetos foram concentrados na Secretaria de Planejamento (SEMPPLAN), que orientou a operacionalização sob um modelo de intervenção corresponsável, que seguia a tendência geral de adoção de práticas democráticas e participativas na administração pública.

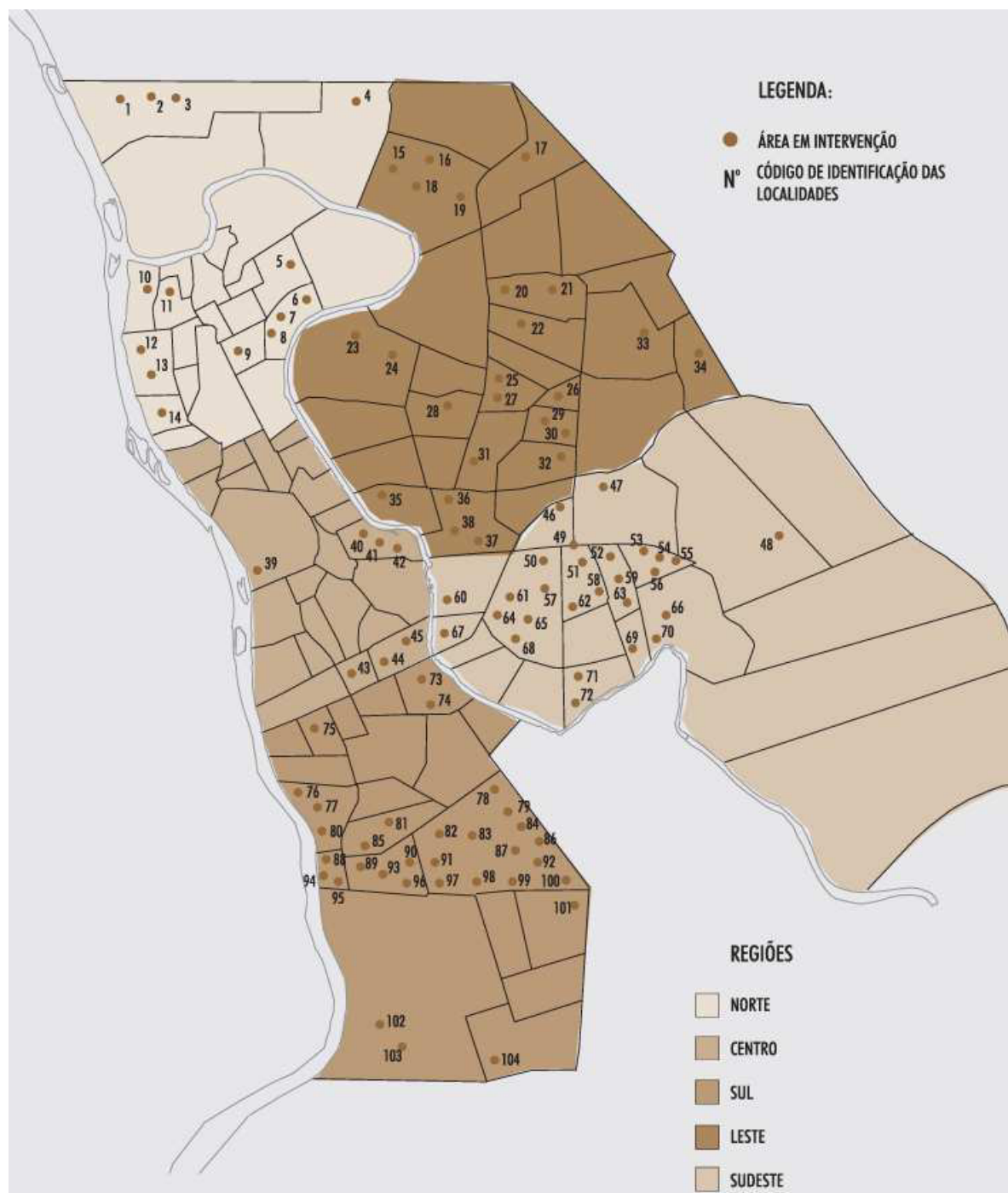
O Projeto Vila-Bairro foi o primeiro PMI aprovado pelo BNDES, instituído pelo decreto municipal nº 3.344, de 07 de janeiro de 1997, em que o ponto de partida e de referência do projeto foi a visão de integração e complementaridade das ações, visto que, até 1996, as medidas de intervenções praticadas pelo governo municipal para as áreas de maior vulnerabilidade socioeconômica foram concebidas de forma isolada, tendo resultado em efeitos apenas pontuais. A formulação do projeto foi baseada pelas informações do universo das áreas de pobreza urbana levantadas nos Censos das Vilas e Favelas realizados pela Prefeitura entre 1993 e 1996, que possibilitaram o estabelecimento de prioridades de atuação e, além disso, permitiram uma avaliação mais objetiva dos resultados das ações implementadas. O Projeto foi dimensionado para beneficiar cerca de 29.095 domicílios, abrangendo cerca de 116 mil habitantes, que correspondiam a uma média de 18% da população urbana de Teresina em 1996 (Firme, 2002).

No Censo também foram definidos os conceitos das categorias de localidades analisadas pela Prefeitura, sendo eles: Parques e Residenciais, Vilas e Favelas. Os Parques e Residenciais eram caracterizados como áreas de loteamentos feitos pela Prefeitura, obedecendo critérios vigentes na legislação de parcelamento do solo; as Vilas foram definidas como áreas de moradia ou comunidades surgidas a partir de ocupação por famílias sem-teto, que não obedeceram às exigências da legislação de parcelamento do solo, mas são passíveis de regularização, saneamento e urbanização; por fim, as Favelas foram caracterizadas como áreas de moradia ou comunidades surgidas a partir de ocupação por famílias sem-teto, que normalmente

ficam localizadas em áreas de risco iminente, como áreas de alagamento ou áreas de desmoronamento, ou em leito de vias públicas, sujeitas a remoção (TERESINA, 1999). É fato que a partir dessas definições, constatou-se um número de “favelas” bem menor que o número de “vilas” dentro do universo levantado. A definição de que as áreas de favelas não poderiam ser urbanizadas remonta a uma visão higienista da cidade, além de se tornar contraditória, já que o projeto se apresentou como uma prática inovadora e democrática de urbanização de assentamentos precários.

No projeto, foram concebidos 20 tipos de ações setoriais que seriam implantadas de forma integrada em cada uma das localidades inseridas no projeto e as respectivas metas correspondentes a cada caso. As ações setoriais concebidas foram classificadas em quatro frentes de atuação: infraestrutura física, infraestrutura comunitária, ação educativa e geração de emprego e renda. Até setembro de 2000, existiam 104 áreas em intervenção dentro do escopo do Projeto Vila-Bairro (figura 10), como demonstrado no mapa esquemático desenvolvido pelo Ibam (2002).

Figura 10: Mapa esquemático de áreas em intervenção do Projeto Vila-Bairro até 2000.

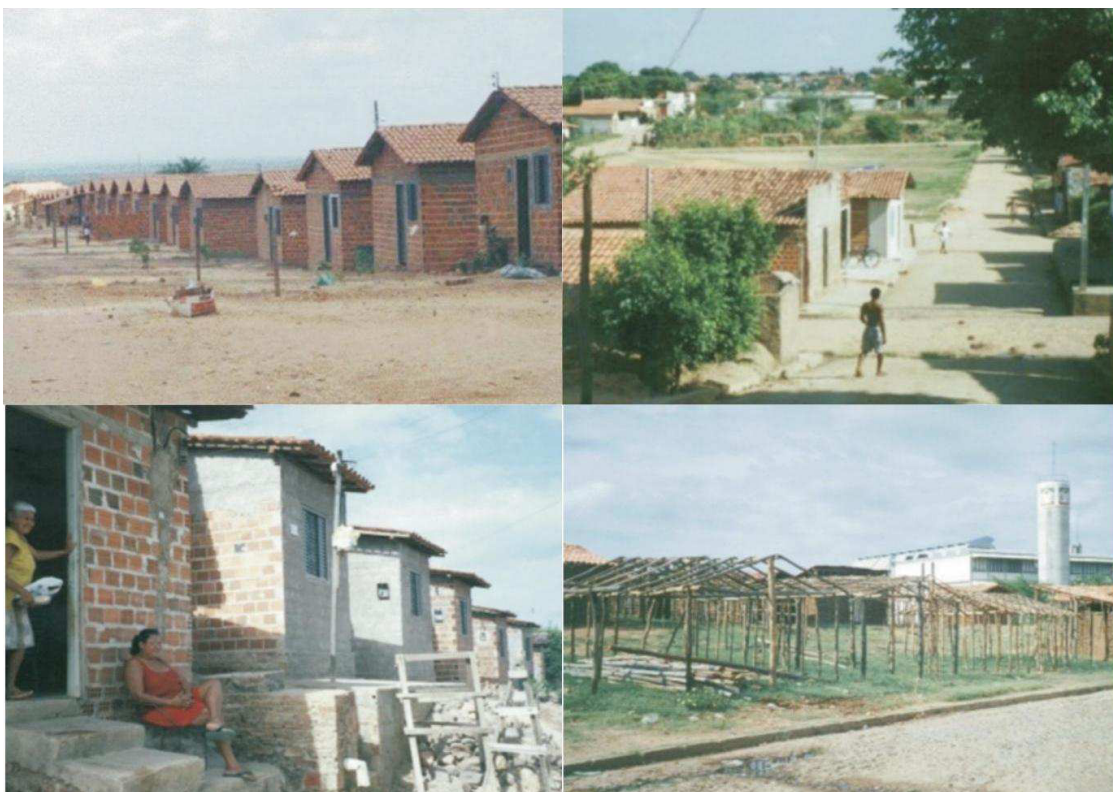


Fonte: Firme (2002).

Vale destacar que houve a previsão de intervenções em todas as áreas de Vilas e Favelas mapeadas pela Prefeitura no último Censo das Vilas e Favelas, em 1999. De acordo com o mapa esquemático, observa-se que havia a previsão de um grande volume de intervenções nas zonas Sul e Sudeste, que, na época, concentravam o maior número de Vilas e Favelas da Cidade, seguido pela zona Leste, que tendo se

tornado o eixo de crescimento econômico imobiliário da cidade de forma mais proeminente a partir da década de 1990, também apresentou um crescente número de comunidades urbanas informais. Quanto ao conteúdo das ações, houve um destaque para o eixo de infraestrutura física, com uma concentração de investimentos em urbanização, mais especificamente em pavimentação, regularização fundiária e melhorias habitacionais (figura 11), observado na distribuição das metas físicas e financeiras do desenho original do projeto e nos ajustes que ocorreram no transcorrer da intervenção (Lima; Rodrigues Neto, 2006). Assim, verifica-se que mesmo na formulação do projeto, já havia uma forte ênfase em ações de impacto físico e espacial, mesmo a infraestrutura física sendo declarada como apenas o reforço das demais ações setoriais.

Figura 11: Ações realizadas no âmbito do Projeto Vila-Bairro na Zona Sul de Teresina entre 1998 e 2000. Da esquerda para a direita: construção de unidades habitacionais; pavimentação de vias de circulação interna e construção de campo de futebol na Vila Nova; finalização de melhorias habitacionais na Vila Nova; Ocupação em área próxima à Vila Ciac (Bairro Santo Antonio).



**Fonte:** Relatório da Unidade Técnica Central do Projeto Vila-Bairro (*apud* Firme, 2002).  
Adaptado pela autora.

A priorização da infraestrutura física foi justificada por ser uma demanda mais urgente e visível, que servia como ponto de partida para integrar as outras ações.

Não foram previstas ações quanto à provisão habitacional, reforçando o foco na requalificação do território, conforme ocorreu na experiência do Programa Favela-Bairro no Rio de Janeiro. Pretendia-se remover o mínimo possível de famílias das áreas impactadas pelo projeto, buscando manter a fidelidade da proposta de urbanização do espaço e romper com a tradição das remoções<sup>11</sup>. No entanto, houve mudanças impostas pela realidade prática diante da implantação do projeto, com o acréscimo de ações de construções de moradias e alterações nas metas físicas e financeiras em 1998.

A partir de 1998, o Município de Teresina passou a receber os recursos federais provenientes do FGTS e do OGU, e, posteriormente, do BNDES, através da linha de crédito de PMI, sendo essas suas principais fontes de financiamento, o que trouxe uma forte dependência de recursos externos, reafirmando a tendência de que as iniciativas locais só sobrevivem se houver habilidade das equipes técnicas locais de apresentarem bons projetos, capazes de serem financiados (Cardoso, Ribeiro, 2000; Lima, 2005).

A viabilização do projeto foi condicionada pela parceria com órgãos de fomento, nacional e internacional. No plano nacional, foram nomeados: a Caixa Econômica Federal, através do Pró-Moradia e do Pró-Saneamento, com recursos advindos do FGTS; o OGU, através dos programas Habitar-Brasil e Pró-Infra; o BNDES, através da linha de financiamento de Projeto Multissetorial Integrado (PMI); além de outros órgãos federais e estaduais, e organizações não-governamentais de cooperação internacional, como o BID através de recursos do programa Habitar-Brasil. Assim, o projeto foi orçado em 67,6 milhões de reais, sendo que, por causa da complexidade do projeto, as metas físicas e financeiras foram alteradas, com a construção de mais uma creche, aumento da meta financeira para as ações de atenção à Criança e ao Adolescente, além da inclusão da ação de Construção de unidades habitacionais, aumentando o orçamento para 68,6 milhões de reais (TERESINA, 1999; Firme, 2002).

---

<sup>11</sup> Vale ressaltar que o Censo das Vilas e Favelas acenou para a existência de áreas inadequadas para a urbanização, dada a precariedade das condições locais. Portanto, havia a transferência dos ocupantes dessas áreas para assentamentos mais adequados. Segundo o censo, em 1996, cerca de 16,76% dos assentamentos estavam em áreas propensas a alagamento, em situação de risco ou em leito de rua.

Assim, 43,26% do financiamento deveria ser contratado com a CEF, e o BNDES seria responsável pelo fomento de 35,35% do orçamento, somando os recursos reembolsáveis e não-reembolsáveis, do fundo social. Os recursos do OGU acrescidos dos recursos advindos de outros órgãos federais representaram cerca de 14,19% do orçamento. Por fim, 10,2% do orçamento foi representado pela contrapartida do poder público municipal (Tabela 2).

Tabela 2: Recursos do Projeto Vila-Bairro de acordo com as Fontes e as Formas de Contratação, a partir do orçamento atualizado.

<b>FONTES E FORMAS DE CONTRATAÇÃO</b>	<b>VALORES (R\$)</b>	<b>%</b>
CAIXA/FGTS (Pró-Moradia e Pró-Saneamento)	29.679.832	43,26
BNDES	18.454.500	26,89%
<b>Financiamento Total (Reembolsável)</b>	<b>48.134.332</b>	<b>70,15%</b>
OGU (Habitar-Brasil e Pró-Infra)	8.430.000	12,29
FUNASA	1.000.000	1,46
SEPRE	300.000	0,44
BNDES (Fundo Social)	3.745.500	5,46
Recursos Prefeitura	7.006.026	10,2
<b>Recursos não reembolsáveis</b>	<b>20.481.694</b>	<b>29,85</b>
<b>Total</b>	<b>68.616.026</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** Teresina (1999); Firme (2002).

O maior volume de investimento foi alocado entre os anos de 1998 e 2000, sendo que o ano de maior volume de gastos ocorreu em 1998. A partir dos dados de recursos a serem investidos, constantes no projeto, observou-se que 81% dos recursos estavam destinados ao eixo de infraestrutura física, destacando-se como prioridade do projeto desde sua formulação (Teresina, 1997). No conjunto de ações, as prioridades estavam relacionadas à melhoria habitacional, à pavimentação, à construção de unidades sanitárias, ao abastecimento de água e à regularização de lotes urbanos, confirmando a priorização das intervenções físicas e urbanísticas em detrimento das ações sociais.

No entanto, deve-se mencionar que houve diversas dificuldades a serem superadas pela Prefeitura de Teresina, principalmente quanto a mobilização de recursos junto

às diferentes agências envolvidas. Outro aspecto foi o atendimento das exigências a serem cumpridas em cada caso, que motivaram atrasos no cronograma original do projeto e adicionaram maiores desafios para o futuro na negociação de novos recursos. Apesar disso, em relatório do Ibam sobre o projeto, desenvolvido em 2002, o BNDES reconheceu a experiência do Projeto Vila-Bairro como um exemplo a ser seguido para a linha de crédito PMI, tendo inclusive sido premiado, em 2000, pelo Programa CAIXA Melhores Práticas de Gestão Local, sendo considerada como uma das dez melhores práticas apoiadas pelo banco. Também concorreu ao Prêmio Global Dubai 2000, tendo se classificado entre as 40 finalistas de centenas de outras iniciativas do mundo todo (Firme, 2002). O Projeto Vila-Bairro foi reconhecido como uma prática que merecia ser conhecida e replicada por outros Governos locais, no Brasil e em outros países.

Porém, observa-se que a maior parte das metas concluídas do projeto foi em relação às ações de pavimentação e de construção de unidades habitacionais. Por outro lado, as demais ações, principalmente de caráter social, não tiveram um bom desempenho, gerando frustração nas comunidades atingidas pelo projeto, cujas demandas eram constantes e cada vez maiores nos debates dos fóruns do orçamento popular, sem que houvesse nenhum indício de retorno quanto a uma resolução por parte do poder público (figura 12). As intervenções ocorreram em 88 assentamentos, distribuídos em 47 áreas (Lima; Rodrigues Neto, 2006), o que demonstra um atendimento parcial às demandas locais, devido ao atraso na liberação dos recursos.

Figura 12: Áreas de assentamentos precários não contempladas pelo Projeto Vila-Bairro ou com ações parcialmente realizadas. Da esquerda para a direita: Realização de melhorias habitacionais no Residencial Betinho (zona Sul), sem provisão de saneamento básico; Ocupação irregular com remoção da população localizada na zona norte; moradia de taipa “fora dos limites do projeto”, portanto, não houve intervenções (zona norte); comunidade em área de risco de alagamento próximo de lagoa (zona norte).



**Fonte:** Relatório da Unidade Técnica Central do Projeto Vila-Bairro (*apud* Firme, 2002).

Além disso, a avaliação do projeto realizada em 2000 constatou uma diferenciação no ritmo das intervenções por área, observando um certo privilégio de certas localidades, nesse caso, as comunidades maiores, em detrimento de outras. Segundo a empresa responsável pela avaliação, Oferta Consultoria e Assessoria Ltda (2000), dos recursos previstos para recebimento até 2001, cerca de 42 milhões de reais, ou 62% do orçamento, estava assegurado. Assim, cerca de 26 milhões de reais, ou 38% do orçamento, ainda dependia de negociações com as agências financiadoras. Até 2004, apenas 82% dos recursos previstos foram alcançados, revelando o aspecto financeiro como maior fragilidade do projeto (Lima; Rodrigues Neto, 2006). A demora na liberação dos recursos implicou na prorrogação do prazo de conclusão das ações e na demora no atendimento das demandas das comunidades locais. Embora o projeto tenha representado uma alteração

importante na paisagem da cidade e no perfil de diversos assentamentos, os resultados obtidos se mostraram insuficientes para alterar significativamente o quadro de segregação socioespacial na cidade.

### *2.2.2 TERESINA E A VIRADA DA POLÍTICA URBANA NO SÉCULO XXI*

Houve grandes transformações no planejamento das cidades brasileiras no início do século XXI, com a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001; a criação do Ministério das Cidades, em 2003; e a aprovação da Política Nacional de Habitação, em 2004. A partir de 2005, tem-se uma ressignificação da questão habitacional pelo governo federal, que paralelamente a uma melhora do panorama econômico do país, culminou na elevação dos investimentos em habitação, com a aprovação do projeto de lei para criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que marcou um compromisso do governo federal em prover habitação para a população mais vulnerável (Cardoso; Aragão, 2013).

Teresina também foi impactada pela nova lei da política urbana federal (Lei 10257/2001), tendo, em 2006, aprovado no prazo limite o novo plano diretor da cidade, denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável - Teresina Agenda 2015 (Lei nº 3.558, de 20 de outubro de 2006). O plano foi desenvolvido no contexto da Agenda 21<sup>12</sup> Local de Teresina, com início de desenvolvimento em 2001, e tinha como objetivo desenvolver o município baseando-se em justiça social, qualidade de vida da população e preservação ambiental. O projeto contava com um horizonte temporal de 15 anos, contemplando etapas de diagnósticos, desenho de estratégias, ações e projetos para alcançar o cenário desejável para a cidade ao final do horizonte temporal.

---

<sup>12</sup> *A Agenda 21 Global foi resultado da Conferência das Nações Unidas de junho de 1992 para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Consiste num guia com métodos de proteção e preservação da natureza, eficiência econômica e justiça social, prevendo ações concretas que deveriam ser empreendidas pelo poder público e pela sociedade social, no âmbito internacional, nacional e local. A Agenda 21 do Brasil foi entregue à sociedade em 2002, como um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável do país. Segundo o Ministério do Meio Ambiente, deveria ser implantado um Fórum de Agenda 21 num determinado território como forma de alcançar o desenvolvimento do Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, instrumento que estrutura as prioridades locais através de projetos e ações de curto, médio e longo prazo.*

É importante destacar que a participação popular no processo de tomada de decisão e construção de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável é parte fundamental para a implantação das diretrizes da Agenda 21 no território. No entanto, o Plano Diretor instituído em Teresina em 2006 não traz em seu escopo informações sobre como se deu o processo de participação popular na elaboração da Lei Complementar de 2006, apontando como forma de participação popular somente o processo de elaboração da Agenda 21 Local durante os anos de 2001 e 2002. Quanto à questão do déficit habitacional no município, de acordo com o plano, 80% da população residia em imóveis próprios, porém inseridos em vilas e favelas, apresentando precariedade na estrutura física das habitações, coabitação, adensamento excessivo e saneamento inadequado. Em números absolutos, o déficit habitacional na cidade de Teresina, em 2002, era de 60.232 unidades, sendo 51.145 unidades na área urbana e 9.087 unidades na área rural. Desse número, 10% dos imóveis estavam localizados em áreas impróprias para o setor habitacional (TERESINA, 2012).

Alguns pesquisadores, como Resende (2013) e Leal Júnior (2015), abordam de forma mais detalhada como se compunha o quadro de entidades participantes do processo participativo de elaboração do projeto. Cabe aqui destacar que a presença de movimentos sociais se deu apenas em reuniões e seminários temáticos, com o objetivo de discutir o diagnóstico e formular cenários e propostas para os anos seguintes. No entanto, os grupos de agentes que discutiram e aprovaram os documentos produzidos, a serem validados pelo Conselho Estratégico do poder público municipal, não tinham em sua composição movimentos populares e associações de moradores, limitando a participação popular a um grupo restrito da sociedade. Assim, é justamente através de processos participativos que, na prática, se mostram excludentes, que as classes dominantes legitimam suas ações e mantêm seu poder político. O Estado torna-se um aparelho de coerção e repressão social, que exerce seu poder sobre toda a sociedade e a submete às regras políticas e interesses poderosos, produzindo grandes impactos no ambiente construído (Chaui, 1980; Harvey, 1980; Gottdiener, 1985).

Ainda no âmbito das transformações ocorridas a partir do Plano Nacional de Habitação, houve a implementação do Fundo Nacional de Habitação e do Sistema

Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS e SNHIS, respectivamente), buscando retomar o processo de planejamento do setor habitacional, através da identificação de fontes de recursos estáveis, estabelecimento de metas e diretrizes, proposição de medidas de política urbana e fundiária e orientação da elaboração dos planos habitacionais estaduais e municipais. Além disso, a Lei Federal 11.124/2005 explicita que para que os Estados e os Municípios tenham acesso aos recursos do FNHIS, é necessário a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social, considerando as especificidades locais e a demanda habitacional. Assim, destaca-se que o PLHIS de Teresina só foi realizado em 2012, sete anos depois da instituição do FNHIS.

Na década seguinte, em 2015, a Prefeitura de Teresina lançou o documento chamado “Agenda 2030: A Cidade Desejada”, como uma espécie de guia para responder aos princípios e objetivos estabelecidos de sustentabilidade e planejamento urbano, trazendo apontamentos na direção de atualização da legislação urbanística municipal anterior, aprovada em 2006. Em 2017 iniciou-se oficialmente o processo de revisão do plano diretor em vigência na cidade, que contou com o desenvolvimento de diagnósticos para a revisão e atualização do Plano Diretor Municipal de Teresina.

Os diagnósticos contavam com um plano de trabalho, leitura técnica do plano, leitura comunitária e leitura da realidade municipal. De acordo com os resultados apresentados pelas análises realizadas, a legislação urbana teresinense encontrava-se fragmentada e desatualizada, onde as principais prioridades apontadas foram a delimitação de áreas urbanas para aplicação de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto das Cidades; definição de um macrozoneamento e zoneamento do território do município; mapeamento da estrutura fundiária e organização da infraestrutura e serviços públicos urbanos, incluindo a proposição de formas alternativas de mobilidade urbana.

Quanto aos agentes envolvidos nos processos decisórios de elaboração da política urbana de Teresina, o PDOT de 2019 buscou atender à demanda de participação popular estabelecida pelo estatuto da Cidade através da criação do Sistema de Acompanhamento de Controle, composto por três elementos estruturantes e um elemento cadastral: o Conselho da Cidade, a Comissão Técnica Multidisciplinar,

Observatório da Agenda 2030 de Teresina e o “Cadastro Municipal Multifinalitário”, respectivamente. No entanto, observa-se que essas estruturas possuíam caráter restritivo, com o uso de linguagem tecnocrática em reuniões e audiências públicas realizadas pelo poder público, que acabavam por minar a participação de agentes não familiarizados com termos técnicos, como associações de moradores ou movimentos sociais. Assim, a participação popular se restringe a aprovação de propostas urbanísticas que não contaram com a voz ativa dessas comunidades em sua concepção e desenvolvimento.

### *2.2.3 (DES)ARTICULAÇÕES ENTRE A POLÍTICA URBANA E POLÍTICA FUNDIÁRIA EM TERESINA*

Mesmo após a aprovação do atual Plano Diretor de Teresina, em 2019, não houve uma clara definição da estrutura fundiária do município para correta aplicação dos instrumentos urbanísticos de combate à retenção e especulação de terras. Também se nota grande desarticulação entre a Política de Regularização Fundiária do Município, regulamentada pela Lei Complementar nº 5.444/2019 - que por sua vez segue os parâmetros da Lei Federal de Reurb 13.465/2017-, e o que é estabelecido pelo Estatuto das Cidades, que exige o reconhecimento da cidade real e “ilegal” pelo poder público municipal e desenvolva então seu próprio processo de regularização fundiária. Costa e Alencar (2022) desenvolveram um importante diagnóstico acerca das contradições presentes no Plano Diretor atualmente em vigência em Teresina, elencando diversas falhas no documento, capazes de afetar o planejamento e a gestão eficiente da cidade. A figura 13 traz uma linha do tempo resumo com as políticas urbanas implementadas em Teresina, desde sua criação, a partir do Plano Saraiva, em 1852, até o PDOT, plano-diretor vigente, instituído em 2019.

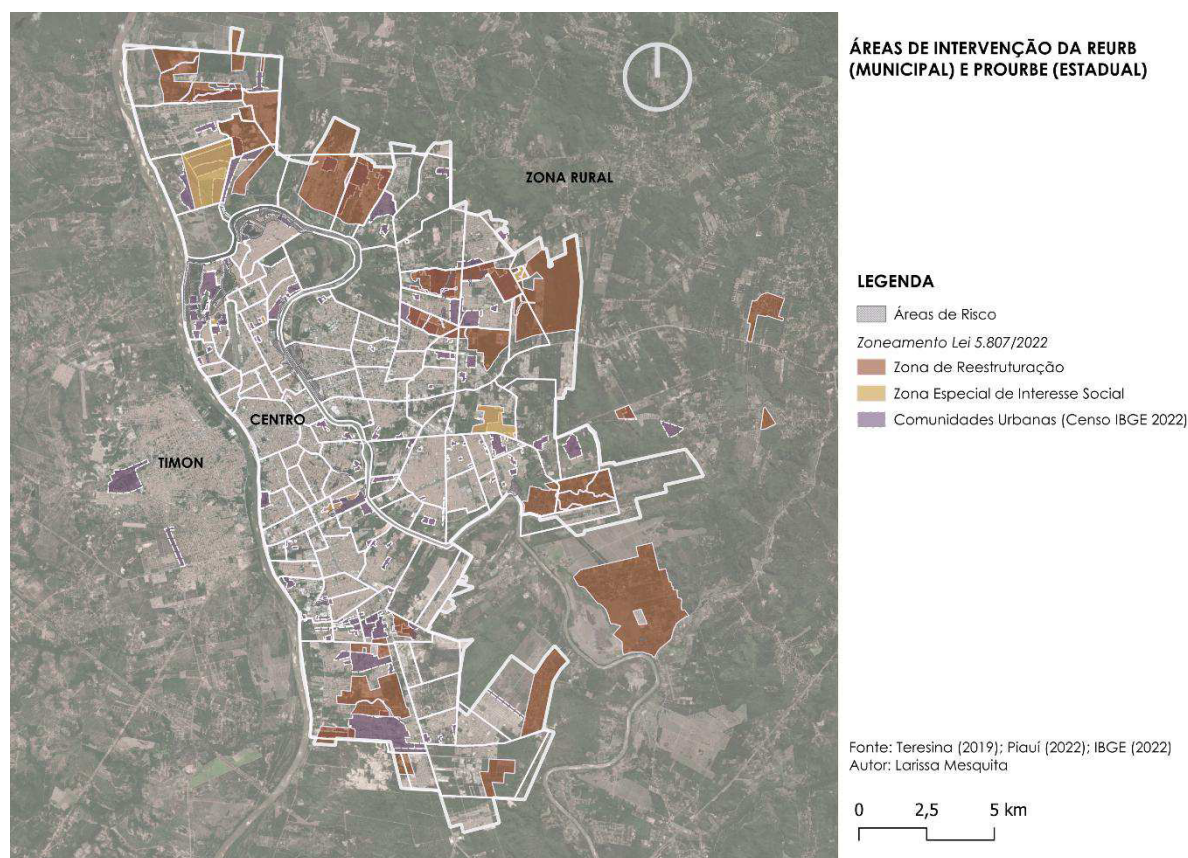
Figura 13: linha do tempo das políticas urbanas e das políticas habitacionais implantadas em Teresina entre 1852 e 2023.



**Fonte:** Elaborado pela autora.

Cabe aqui destacar a constatação da ausência de políticas integradas entre diferentes órgãos da gestão municipal, como a Procuradoria Geral do Município e a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLAN), principalmente no que diz respeito à questão da regularização fundiária. De acordo com a Figura 14, pode-se observar as áreas de aplicação da Lei de Regulação Fundiária de Teresina, que abrangem áreas da zona foreira, inclusive as que possuem titulação de aforamento e concessão de Direito Real de Uso, as áreas de ZEIS e de urbanização específica previstas no plano diretor, e as áreas de expansão urbana (TERESINA, 2019). No entanto, nota-se que ainda há um certo distanciamento quanto ao reconhecimento da cidade real e “ilegal” pela lei, como estabelecido pelo Estatuto das Cidades, visto que a maior parte das comunidades urbanas e assentamentos precários do município não estão em áreas de ZEIS, e apenas alguns desses territórios estão incluídos em áreas de urbanização específica, como a Zona de Reestruturação, definida no PDOT.

Figura 14: Áreas de aplicação da Lei de Regularização Fundiária (REURB) de Teresina e a Política Urbana Municipal.



**Fonte:** Elaborado pela autora.

Além disso, as áreas de aplicação da Reurb deveriam constar no Plano de Regularização Fundiária de Teresina, documento que possui dentre seus conteúdos: o diagnóstico da situação fundiária, a formulação de diretrizes, assim como o estabelecimento das ações de Regularização Fundiária que serão realizadas pelo município. No entanto, em conversa com servidores da Empresa Teresinense de Desenvolvimento Urbano – ETURB, uma das entidades que faz parte da comissão de Regularização Fundiária e que está à frente das ações realizadas no município, ainda não foi desenvolvido um plano para a cidade, tendo sido feito apenas um mapeamento inicial das áreas passíveis de regularização.

Portanto, a política de regularização fundiária se encontra incompleta, falhando em reconhecer os territórios reais que compõem a malha urbana da cidade, bem como na definição das diretrizes a serem seguidas e das ações a serem implementadas. Outro ponto é que as ações de regularização que têm sido realizadas pelo poder público municipal não levaram em consideração a política urbana da cidade, sendo

realizadas apenas de acordo com a “demanda ativa” (*sic*)<sup>13</sup> da comunidade, ou seja, a própria população deve solicitar a realização da regularização através da criação de processos eletrônicos externos ou solicitando presencialmente a ação de regularização pela ETURB.

Além disso, também há ações de regularização fundiária ocorrendo simultaneamente com os processos realizados pela ETURB, promovidas pelo Governo Estadual através do ProUrbe, instituído pela Lei nº 8.153 de 20 de setembro de 2023. Atualmente, as ações do ProUrbe são realizadas pela Secretaria de Administração e Previdência do Piauí – SEAD, com a coordenação da Superintendência de Patrimônio Imobiliário – SPI/SEAD. Assim, o ProUrbe tem como objetivo “identificar as ocupações individuais ou coletivas informais consolidadas em imóveis públicos estaduais e garantir a transferência da propriedade imobiliária aos respectivos ocupantes” (PIAUI, 2023, p. 1). Ainda segundo a lei, o ProUrbe deverá ser executado no perímetro de uma Zona de Intervenção (ZI) previamente delimitada, com a demarcação geral dos lotes existentes na área de intervenção.

No entanto, não há dados abertos disponíveis acerca de quais são as ZI delimitadas no município pelo programa, ou quais os critérios para a delimitação dessas áreas, além da definição na legislação dos requisitos para realização da regularização. No entanto, em diálogos com membros da equipe da diretoria da SPI/SEAD, responsável pelo ProUrbe, foi destacado que as ZI do projeto são os Conjuntos Habitacionais promovidos por entidade estadual, como a COHAB-PI e ADH, além de ocupações maiores já consolidadas, estabelecidas em terrenos de propriedade estadual.

No caso de Teresina, o ProUrbe não se utilizou da política urbana municipal para delimitação da Zona de Intervenção do projeto, além de não haver uma compatibilização entre as ações de regularização realizadas pelo poder municipal e as ações realizadas pelo ProUrbe estadual. Também se destaca que as áreas focais de atuação do programa revelam sua limitada capacidade de atuação, focando apenas em conjuntos habitacionais estaduais e ocupações consolidadas em imóveis estaduais. Enquanto isso, áreas de conflito fundiário são excluídas da ZI do projeto. Além disso, a própria ADH, entidade estadual responsável pela produção

---

<sup>13</sup> Termo utilizado pelos responsáveis pela coordenação da REURB de Teresina, realizada pela ETURB.

habitacional e pela gestão dos contratos de conjuntos habitacionais advindos da COHAB-PI, não foi mantida como órgão central das ações de regularização, gerando problemas burocráticos que atrasam o andamento dos processos.

Destaca-se que o Projeto de Regularização Fundiária realizado pelo Governo Estadual é submetido a procedimento de jurisdição voluntária, instituído no âmbito do Poder Judiciário. Ou seja, o processo de regularização é judicializado, transformando-se em ações judiciais que discutem a posse ou domínio de imóveis urbanos, numa parceria com o Tribunal de Justiça do Piauí, zerando os custos do processo para o beneficiário e trazendo maior agilidade para as ações do ProUrbe (Piauí, 2023). Diferentemente do trâmite do ProUrbe, o processo de Regularização Fundiária realizado pelo poder público municipal caracteriza-se por uma análise técnica do terreno, sendo exigido o Projeto Básico de Regularização Fundiária, que contém o levantamento georreferenciado da área, a planta do perímetro do núcleo urbano, quando possível, o projeto urbanístico, os memoriais descritivos e a indicação da existência de áreas de risco e APP's. Após análise técnica, o processo deve ser submetido à Procuradoria Municipal para posterior aprovação da Comissão de Regularização Fundiária, e só depois será remetido ao Chefe do Poder Executivo Municipal para decisão final da Reurb. Ao fim do processo, deve ser emitida a Certidão de Regularização Fundiária, que encerra o processo (Teresina, 2019).

#### *2.2.4 TERESINA E A POLÍTICA HABITACIONAL NO SÉCULO XXI: NOVOS RUMOS, VELHOS MODELOS*

Em 2007, houve o anúncio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com um extenso programa de investimentos em infraestrutura, visando promover o desenvolvimento econômico e a potencialização dos investimentos públicos e privados. O programa contou inicialmente com duas fases, sendo o PAC1 compreendido entre os anos de 2007 e 2010, e o PAC2 entre os anos de 2011 a 2014. A partir do terceiro mandato do presidente Lula, em 2023, houve a instituição do Novo PAC ou PAC3, que apresentou novas regras quanto ao escopo dos projetos e ações de trabalho social necessárias no desenvolvimento das intervenções.

No âmbito estadual, com a extinção da COHAB-PI em 2007, a política habitacional do Piauí passou a ser realizada pela Agência de Desenvolvimento Habitacional,

desenvolvendo programas e projetos voltados para a construção e melhorias de unidades habitacionais, regularização fundiária, obras de mobilidade urbana e serviços de infraestrutura, realizados com recursos de origem federal, que foram repassados para o Estado, após a apresentação de projetos aos órgãos federais. Assim, as ações tiveram como foco a urbanização de assentamentos precários e a construção de novos conjuntos habitacionais. A zona Norte da cidade recebeu a maior parte das habitações, com a construção do Residencial Jacinta Andrade, viabilizado através do Programa Pró-Moradia, com 4.000 unidades habitacionais, sendo um dos maiores conjuntos implementados no âmbito do PAC 1.

Ainda no âmbito PAC, houve a implantação do Programa Intervenções em Favelas, em que o governo estadual pleiteou recursos para construção do Residencial Nova Teresina, na zona Leste da cidade, com 528 unidades habitacionais, em que famílias residentes em áreas de risco e em habitações precárias de diversas localidades da cidade seriam reassentadas para o novo conjunto. Entre 2007 a 2010, com a implementação do SNHIS e do FNHIS, houve o estabelecimento do Programa de Habitação de Interesse Social, que tinha como objetivo apoiar Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir o acesso da população de baixa renda à moradia digna e regular, dotada de serviços públicos em localidades urbanas ou rurais. Assim, o governo estadual encaminhou propostas ao Ministério das Cidades para apoio à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social, e para a construção de novos conjuntos habitacionais atendendo às comunidades em situação de risco, com a construção de mais 1.015 unidades habitacionais em todo o Piauí, sendo 440 apenas na capital.

Isso demonstra uma preferência do poder público pela produção de moradias em vez da requalificação de comunidades urbanas. Apesar da intensa produção habitacional, o impacto no déficit habitacional não foi suficiente para indicar uma evolução quanto à superação dessa questão. Em 2007, o déficit habitacional no Piauí correspondia a 139.318 unidades, sendo 76.157 localizadas em zonas urbanas. Em 2010, o déficit habitacional no estado apresentou uma redução para 129.038 unidades, sendo 78.098 localizadas em áreas urbanas (BRASIL, 2009b; FJP, 2013). Ou seja, uma redução percentual de apenas 7,38% no índice referido. A partir do eixo de Infraestrutura Social e Urbana do programa, viu-se a oportunidade da

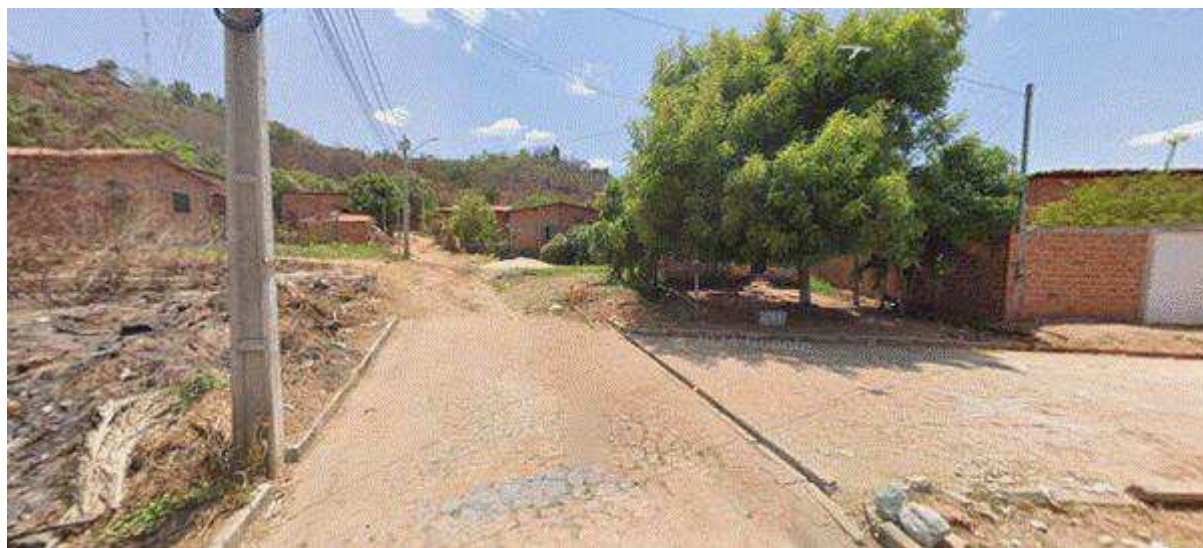
continuidade das ações do Projeto Vila-Bairro numa maior escala de implantação, abrangendo as ações do programa a partir de projetos mais robustos em áreas de favelas de maior porte e complexidade. Assim, a Prefeitura Municipal de Teresina propôs o Projeto Vila-Bairro – 2ª e 3ª etapas como projeto integrante do PAC Urbanização de Assentamentos Precários. De acordo com o primeiro balanço do programa, de 2010, o projeto tinha como objetivo a construção de infraestrutura urbana compreendendo abastecimento de água, esgotamento sanitário, redes de energia elétrica, iluminação pública, drenagem, pavimentação e obras viárias, além da construção de equipamentos comunitários como escola e praças. Para isso, a intervenção propôs o reassentamento de 1.858 famílias, que se encontravam em áreas de risco, sujeitas a alagamentos e desmoronamentos. Essas famílias seriam assentadas em terrenos nas zonas Norte, Leste e Sul da cidade, dotados de unidades habitacionais e infraestrutura mínima necessária, além de equipamentos comunitários (BRASIL, 2010).

As áreas beneficiadas foram: Vila Ferroviária, Frei Damião, Alto da Ressurreição, Beira Rio, Lucy, Pantanal, Verde, Nossa Senhora da Guia, Araguaia, Maria Luiza, Washington Feitosa e São Raimundo. As comunidades localizavam-se nas zonas leste, sudeste e sul da cidade, majoritariamente, e estavam situadas em áreas de risco (CIDADEVERDE, 2009). Alguns assentamentos, como o Alto da Ressurreição e Frei Damião, receberam ações de urbanização inseridas no âmbito do PAC2 via Projeto Vila-Bairro, além do reassentamento de parte dos moradores para residenciais construídos em outras áreas da cidade.

Apesar da previsão de construção de unidades habitacionais espalhadas pelas zonas norte, sul e leste da cidade, foi notificada a construção de apenas dois residenciais, o Árvores Verdes e o Flor do Tempo, ambos localizados na região mais periférica da zona Sudeste. O projeto também previa a construção de escola, quadra esportiva, praça e horta comunitária nos residenciais (CIDADEVERDE, 2009). No residencial Flor do Tempo, os únicos equipamentos implantados foram a escola de ensino infantil (CMEI Pedro Balzi) e a quadra esportiva (Quadra de Esporte Pedro Balzi), que se mostram insuficientes para atender a demanda da área. Além disso, não houve a adequada provisão de infraestrutura urbana, como a ausência de saneamento básico, serviço de coleta de lixo e até mesmo iluminação pública em algumas áreas

da comunidade. O residencial também foi implantado em uma localidade próxima à encosta de morros, estando sujeita a deslizamentos de terra e alagamentos (figura 14). Ou seja, o risco ambiental das famílias não foi mitigado com o reassentamento, apenas transferido.

Figura 15: Residencial Flor do Campo (2023), apresentando ruas com ausência de calçamento e pavimentação, saneamento básico e local adequado para coleta de lixo. Ao fundo, na imagem, é possível observar a presença de morros próximos às casas, localizadas em suas encostas.



**Fonte:** Google Earth (2023).

A análise da evolução do crescimento do número de domicílios e da população residente em favelas em Teresina entre os anos de 2010 e 2022 (tabela 3), época de maior atuação do PAC-UAP na cidade, revela que as intervenções do programa não conseguiram solucionar de fato a problemática das favelas na capital. Assim, as ações de provisão habitacional, mesmo num contexto de intervenções de requalificação de assentamentos precários, em detrimento de ações de urbanização, requalificação ambiental e social, revelam-se como inadequadas para o contexto local da cidade.

Tabela 3: Número de domicílios particulares ocupados e população residente em domicílios particulares em Vilas e Favelas em Teresina (1999-2022).

<b>Domicílios e população</b>	<b>1999</b>	<b>2010</b>	<b>2022</b>
Domicílios particulares ocupados em favelas	36.024	35.127	60.892
População residente em favelas	133.857	131.451	198.189
População urbana total	715.360*	767.777	821.364

\*Dados do censo do IBGE de 2000.

**Fonte:** Teresina (1999); IBGE (2000; 2010; 2022).

Com a crise imobiliária americana de 2008, tem-se a redução da confiança dos investidores, causando dificuldades às incorporadoras na continuação do financiamento de seus investimentos no mercado de capitais. Em resposta à crise, o governo federal lançou PAC em 2007, como forma de dinamização da economia do país, e posteriormente o Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, que teria o papel de reduzir os possíveis efeitos da crise de 2008 no país, visto seu caráter anticíclico e que, ao mesmo tempo, ampliaria o acesso à moradia.

Com o advento do **PMCMV**, o estado do Piauí recebeu uma cota de investimentos em habitações para a primeira fase do programa de acordo com o seu déficit habitacional, em 2010. Foram contratadas 17.835 unidades habitacionais no primeiro ano, e mais 23.534 unidades nos dois anos seguintes de 2011 e 2012, fazendo do Programa um grande instrumento de dinamização da economia por meio da construção civil e do setor imobiliário (Lima, 2018).

Como fonte de financiamento do programa, tem-se novamente mobilizado o Fundo de Garantia (FGTS), somado com recursos do Orçamento da União. 97% dos recursos foram destinados à produção habitacional por construtoras privadas, e os 3% restantes eram destinados a entidades sem fins lucrativos, cooperativas e movimentos sociais para produção habitacional rural e urbana através de autogestão (Fix, 2011). O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), utilizado para empreendimentos subsidiados pelo Estado voltados à Faixa 1, é totalmente destinado para as construtoras, que executam as unidades habitacionais para as demandas selecionadas pelas prefeituras. Já o FGTS é destinado ao subsídio de parte do financiamento dos empreendimentos destinados às faixas 2 e 3 do

programa, que são viabilizados por grandes incorporadoras de capital aberto (Royer, 2014).

Teresina teve destaque na produção habitacional entre os municípios do estado (tabela 4), com quase metade das unidades habitacionais totais, 47,5%. Esse destaque deve-se tanto ao fato de a capital possuir maior déficit de moradias, quanto pelo peso da dinâmica do mercado de terras na construção dos empreendimentos, visto que é o agente privado (construtoras e setor imobiliário) que escolhe em qual município irá investir. Além disso, a cidade possui grandes glebas com preços atrativos em áreas de expansão nas bordas do perímetro urbano, e expectativa de demanda para as faixas 2 e 3.

Tabela 4: Quantidade de empreendimentos do PMCMV contratados em Teresina por faixa de atendimento e valor total financiado.

	<b>Quantidade absoluta de empreendimentos contratados</b>	<b>%</b>	<b>Total absoluto de U.H</b>	<b>%</b>	<b>Valor total financiado (R\$)</b>
<b>Faixa 1</b>	34	33,33	21.704	90,40	1.108.140.293,14
<b>Faixas 2 e 3</b>	68	66,67	2.305**	9,60	75.609.590,78*
<b>TOTAL</b>	102	100	24.009	100	1.319.201.149,18

\*Dados referentes apenas a 53 dos 82 empreendimentos contratados, devido à ausência de informações quanto ao valor contratado pelo restante dos empreendimentos.

\*\* Dados referentes aos empreendimentos contratados até setembro de 2021.

**Fonte:** BRASIL (2025). Adaptado pela autora.

Apesar do número de unidades habitacionais referentes a Faixa 1 do programa representar 91,13% das moradias construídas até 2024, nota-se que essa grande quantidade de unidades corresponde a apenas 30,83% dos empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV. Ou seja, há uma prevalência dos interesses de agentes privados na construção de moradias destinadas ao segmento de mercado. Quanto à Faixa 1, há a prevalência da construção de grandes conjuntos em menor quantidade, de forma a garantir a maximização do lucro dos agentes privados envolvidos através da produção em larga escala de moradias em terrenos mais baratos nas zonas de expansão da cidade.

Os empreendimentos viabilizados durante a primeira fase do PMCMV utilizaram em grande parte os estoques de terras das próprias empresas. Da mesma forma, constatou-se um avassalador processo de especulação imobiliária, onde as incorporadoras desempenharam papel crucial na aquisição de grandes glebas que não cumpriam a função social da propriedade como estratégia de inserção no mercado financeiro. Assim, o setor da construção civil se viu liderando a alta na bolsa de valores, com aumento significativo de compra de ações de empresas brasileiras do setor por investidores estrangeiros (Shimbo, 2012).

A distribuição dos empreendimentos na Faixa 1 do Programa ainda seguiu a mesma lógica de intervenções habitacionais do BNH, na década de 1970, construindo grandes conjuntos nas bordas urbanas, principalmente durante a fase 1 do programa, em áreas com pouca ou nenhuma infraestrutura. Isso é reforçado pelo padrão dominante de conjuntos unifamiliares, com tipologia “horizontal”, principalmente para conjuntos da Faixa 1 (quadro 2). Essa abordagem reitera as características do processo de urbanização nas cidades brasileiras, sejam elas de regiões metropolitanas ou cidades médias, em que há um forte processo de segmentação socioespacial, reforçando os deslocamentos intraurbanos involuntários, afastando a população mais vulnerável para a periferia e ainda gerando especulação imobiliária (Lima, 2018).

Quadro 2: Empreendimentos PMCMV Faixa 1 contratados em Teresina, de acordo com a fase do programa, quantidade de unidades, valor contratado e construtora ou entidade contratada.

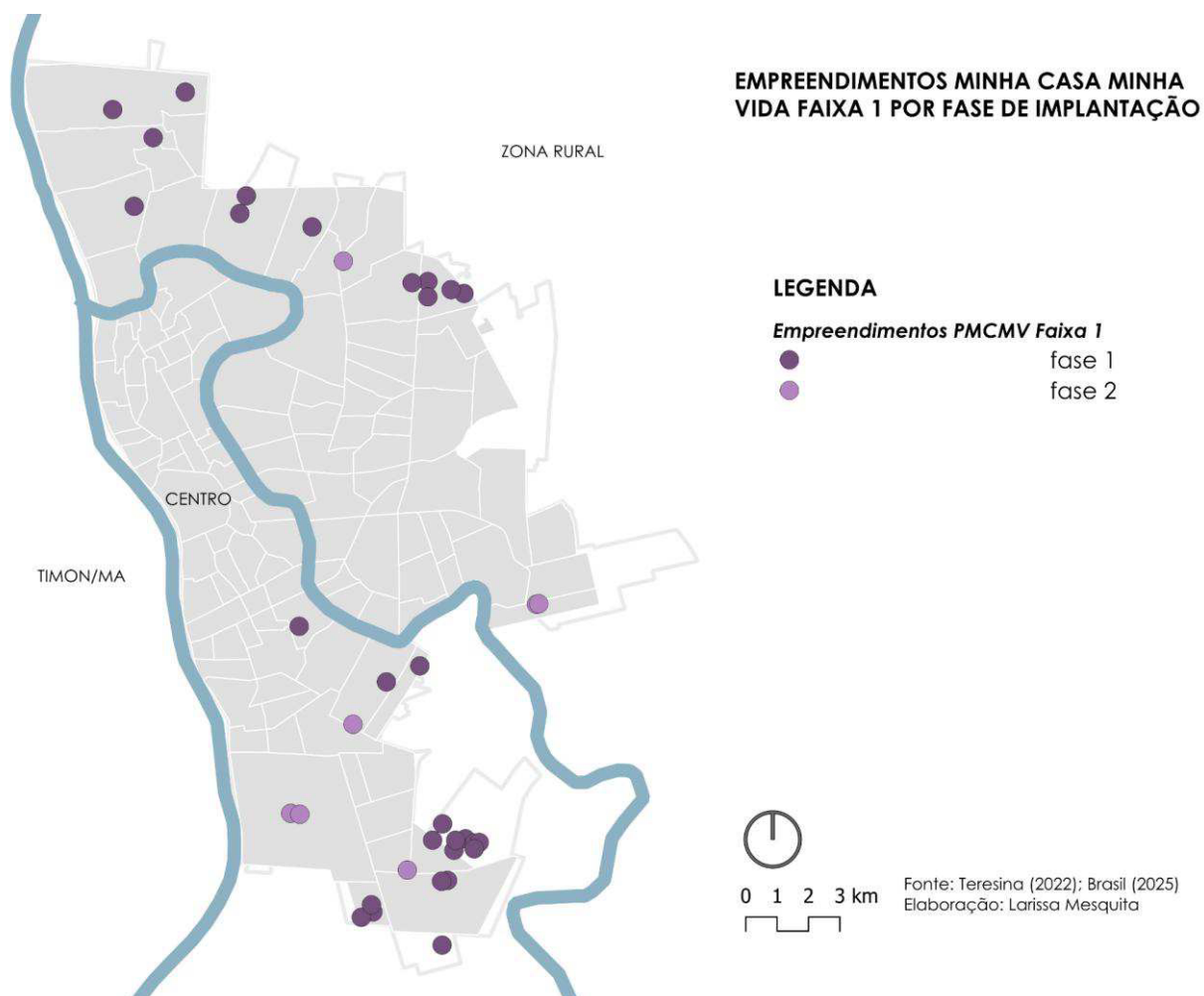
Fase do Programa	Nome do empreendimento	UH	Valor contratado (R\$)	Nome da construtora ou entidade
Fase 2	CONDOMÍNIO ANGELLUS II	160	24.800.000	*
Fase 1	CONDOMÍNIO BEM VIVER	400	16.572.369	MC ENGENHARIA E COMERCIO LTDA
Fase 1	CONJUNTO HABITACIONAL JORNALISTA PAULO DE TARSO MORAES	263	9.874.291	CONTE - ENGENHARIA E COMERCIO LTDA.
Fase 2	LOTEAMENTO DÍUZA GONÇALVES	132	18.742.124,9	UNIÃO DOS LÍDERES COMUNITÁRIOS DA Z NORTE DE TERESINA
Fase 1	LOTEAMENTO SIGEFREDO PACHECO II	500	18.497.500	NPJ CONSTRUCOES LTDA
Fase 2	LUCÍDIO FREITAS II QUADRA II A	192	29.760.000	*
Fase 2	LUCÍDIO FREITAS II QUADRA II B	128	19.840.000	*
Fase 1	MCMV / RESIDENCIAL SIGEFREDO PACHECO I	500	18.497.500	BETACON CONSTRUÇÕES LTDA
Fase 1	MCMV / RESIDENCIAL WILSON MARTINS FILHO	455	16.832.725	RG-CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA
Fase 2	RES BEM ME QUER	26	1.859.433	REDE FEMININA ESTADUAL DE COMBATE AO CÂNCER DO PIAUÍ
Fase 1	RES PROF WALL FERRAZ	928	49.009.816	IMOBILIÁRIA GARANTIA LIMITADA
Fase 1	RES TERESINA SUL II	500	18.777.036	BETACON CONSTRUÇÕES LTDA
Fase 2	RESERVA ANGELIM I	192	32.640.000	MACEDO FORTES EMPREENDIMENTOS LTDA
Fase 2	RESERVA ANGELIM II	160	27.200.000	MACEDO FORTES EMPREENDIMENTOS LTDA
Fase 1	RESIDENCIAL ANGICOS	1296	88.868.346	NPJ CONSTRUCOES LTDA
Fase 1	RESIDENCIAL BOSQUE SUL	1316	80.258.920	IMOBILIÁRIA GARANTIA LIMITADA
Fase 1	RESIDENCIAL CIDADE SUL	248	9.388.750	SKORA ENGENHARIA & COMERCIO LTDA
Fase 1	RESIDENCIAL EDGAR GAYOSO	459	27.999.000	MTV - EDIFICACOES LTDA
Fase 1	RESIDENCIAL FRANCISCO DAS CHAGAS OLIVEIRA	400	24.400.000	RG-CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA
Fase 1	RESIDENCIAL INGLATERRA	350	13.144.247	CONSTRUTORA ANDRADE JUNIOR E COMERCIO LTDA
Fase 1	RESIDENCIAL JARDIM DOS CANELEIROS - A	720	49.497.604	BETACON CONSTRUÇÕES LTDA
Fase 1	RESIDENCIAL JARDIM DOS CANELEIROS - B	576	40.047.903	NPJ CONSTRUCOES LTDA
Fase 1	RESIDENCIAL JARDINS DOS IPÊS	720	43.919.409	NPJ CONSTRUCOES LTDA
Fase 1	RESIDENCIAL JUDITE NUNES	804	49.044.000	CONTE - ENGENHARIA E COMERCIO LTDA.
Fase 1	RESIDENCIAL MIRIAN PACHECO	219	8.184.318	STAFF DE CONSTRUÇÕES E DRAGAGENS LTDA.
Fase 1	RESIDENCIAL NOVA ALEGRIA II	500	18.497.500	NPJ CONSTRUCOES LTDA
Fase 1	RESIDENCIAL ORGULHO DO PIAUÍ	1368	83.392.968	RG-CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA
Fase 1	RESIDENCIAL PARQUE BRASIL	1022	74.710.000	NPJ CONSTRUCOES LTDA
Fase 1	RESIDENCIAL PORTAL DA ALEGRIA III	450	16.649.132	BETACON CONSTRUÇÕES LTDA
Fase 1	RESIDENCIAL PORTAL DA ALEGRIA IV	450	16.649.132	NPJ CONSTRUCOES LTDA
Fase 1	RESIDENCIAL PORTAL DA ALEGRIA VI-A	1344	71.041.576	BETACON CONSTRUÇÕES LTDA
Fase 1	RESIDENCIAL PORTAL DA ALEGRIA VI-B	1354	71.301.235	NPJ CONSTRUCOES LTDA
Fase 1	RESIDENCIAL SIGEFREDO PACHECO III	1016	61.976.000	CONSTRUTORA MAFRENSE LTDA
Fase 1	RESIDENCIAL TABAJARAS	149	5.594.729	IMOBILIÁRIA GARANTIA LIMITADA
Fase 1	RESIDENCIAL TERESINA SUL I	500	18.777.036	IMOBILIÁRIA GARANTIA LIMITADA
Fase 1	RESIDENCIAL VILA NOVA	487	18.289.084	CONSTRUTORA ESTRELA DA MANHA LTDA
Fase 2	SANTA TERESA	176	29.920.000	MACEDO FORTES EMPREENDIMENTOS LTDA
<b>TOTAL DE UNIDADES/VALOR TOTAL</b>			1.289.386.108,9	-

\*Dados abertos não disponíveis.

Fonte: BRASIL (2025). Adaptado pela autora.

Observando o mapa da distribuição de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Teresina (figura 16), é possível notar que grande parte dos conjuntos foram implementados em áreas periféricas, distantes da região central da cidade. Essas áreas, em sua maioria, não apresentam infraestrutura e serviços adequados para os moradores, que se veem segregados do restante da cidade, apesar da garantia de moradia. Como observaram Fix e Arantes (2009), “Na ânsia de poder viabilizar o maior número de empreendimentos, o poder local ficará refém de uma forma predatória e fragmentada de expansão da cidade”.

Figura 16: Mapa da distribuição dos empreendimentos do PMCMV Faixa 1 em Teresina realizados até 2024.

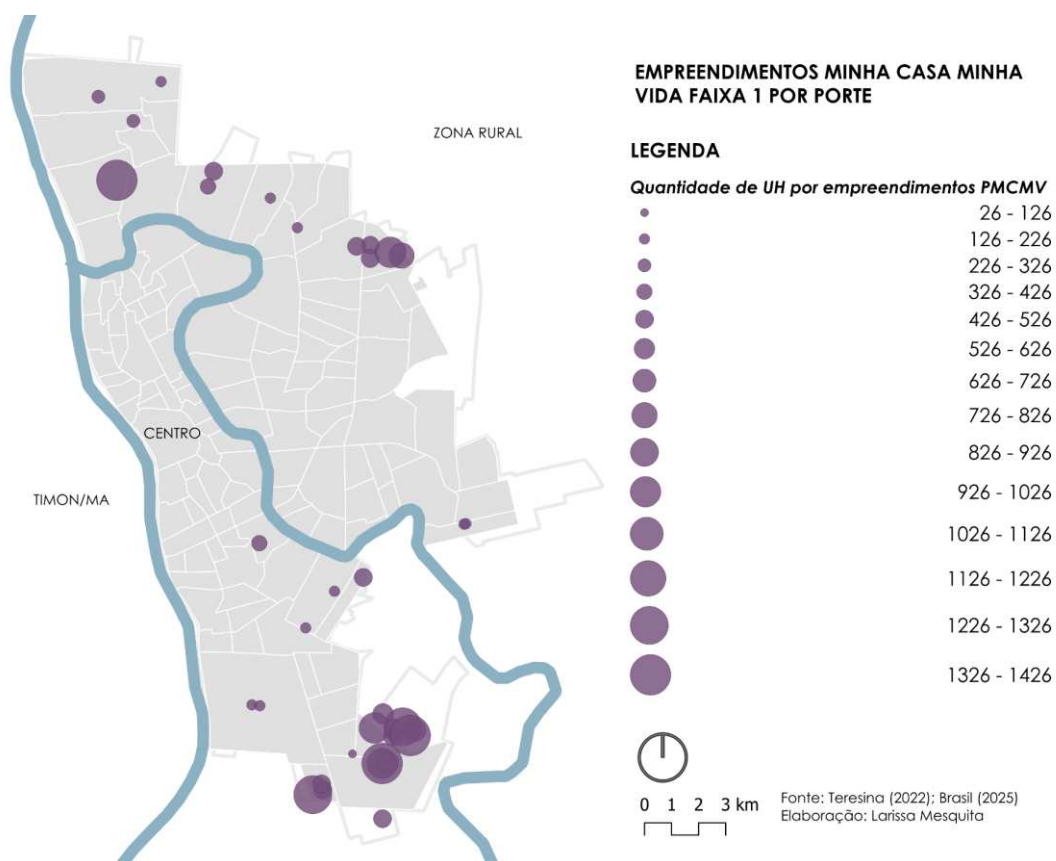


**Fonte:** Elaborado pela autora.

Cabe aqui destacar o grande porte dos empreendimentos realizados durante a Fase 1 do PMCMV, apresentando conjuntos com mais de 1000 unidades habitacionais, o que reforça a produção do espaço monofuncional realizada pelo programa, criando zonas residenciais isoladas nas áreas mais periféricas da cidade (figura 17). A

preferência por esse tipo de organização pode ser compreendida pelo montante do valor contratado nos empreendimentos de maior porte, com valores chegando a quase 90 milhões de reais, como o caso do Residencial Angicos, construído na zona sul da cidade. Assim, para garantir um lucro ainda maior sobre os montantes contratados, os empreendimentos são implantados nas zonas de expansão da cidade, que apresenta uma abundância de grandes terrenos baratos disponíveis.

Figura 17: Empreendimentos do PMCMV Faixa 1 implantados em Teresina, categorizados pela quantidade de Unidades Habitacionais.



**Fonte:** Elaborado pela autora.

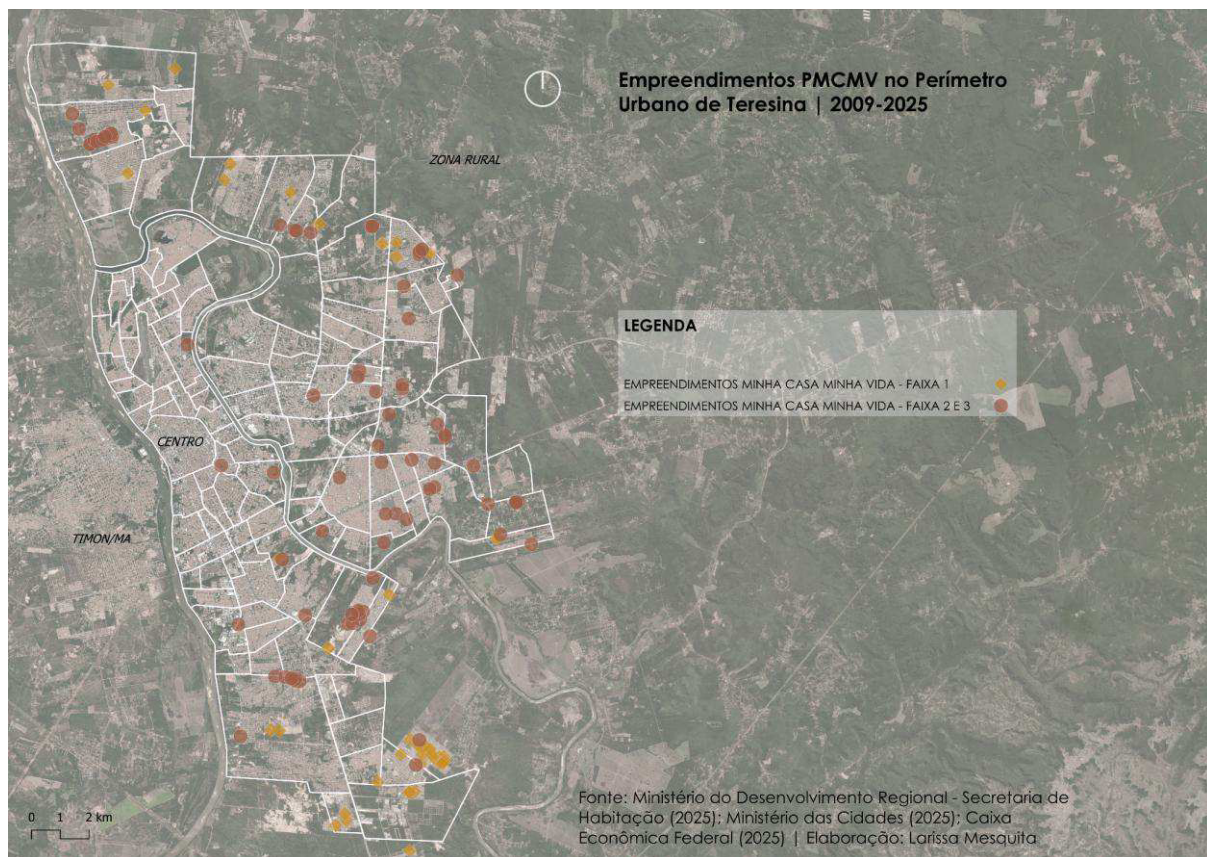
A partir de 2018, houve alterações nas faixas de renda das famílias beneficiadas, sendo adicionada a faixa intermediária 1,5, que corresponde a uma quantia de renda mensal de até R\$2.600,00, integrando uma nova camada da população no programa, que agora poderia se candidatar ao benefício de subsídio. Em 2025, foi adicionada uma nova faixa de renda para beneficiários do programa, a Faixa 4, abrangendo famílias com renda mensal bruta entre R\$8.600,00 até R\$12.000,00, o chamado *Minha Casa Minha Vida Classe Média*. Assim, a partir do começo da década de 2020, observou-se um aumento da produção de empreendimentos MCMV das faixas 2, 3



e 4. Essas faixas utilizam recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) como instrumento de subsídio, de acordo com a renda familiar, diminuindo a dívida adquirida com o financiamento da propriedade. Essas faixas possuem valor por unidade habitacional mais alto, e conseqüentemente, maior possibilidade de geração de lucro para os agentes privados. Portanto, sua produção é incentivada e massificada, e inclusive reiterada por agentes públicos.

Ao observar a implantação de empreendimentos do programa das Faixas 2 e 3, destinados a população de 3 até 10 salários-mínimos, observa-se uma configuração ordenada pelo mercado imobiliário, que molda a forma como a cidade se expande e é ocupada. Enquanto a maioria dos empreendimentos da faixa 1 concentram-se nas Zonas Sul e Norte da cidade, os empreendimentos das faixas 2 e 3 voltam-se para as Zonas Leste e Sudeste (figura 18). Esse eixo tem se consolidado como vetor de valorização e especulação imobiliária na cidade, desde o começo do processo de expansão urbana da cidade, nas décadas de 1960 e 1970. Nessa época, observou-se a criação de bancos de terras nessas áreas para futura especulação. Atualmente, os empreendimentos do MCMV são utilizados para garantir o processo de expansão do perímetro urbano e do poder do capital imobiliário.

Figura 18: Mapa da distribuição dos empreendimentos do PMCMV Faixas 1, 2 e 3 em Teresina, realizados até 2025.



**Fonte:** Elaborado pela autora.

A implementação de uma política habitacional pautada por uma lógica privada empresarial trouxe reflexos singulares para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política habitacional como instrumento de mitigação das desigualdades socioespaciais (Cardoso *et al*, 2011). No Piauí, o incentivo da produção habitacional pelas faixas 2, 3 e 4 tem ocorrido também pelo poder público estadual, com a implementação de políticas de subsídio para o financiamento dessas propriedades, como o Programa Morar Bem Piauí, lançado em 2023 pelo governo estadual. O programa tem como objetivo fornecer subsídios para ajudar famílias que estão financiando o primeiro imóvel através do PMCMV nas faixas 2 e 3. Assim, o governo estadual garante um subsídio de até R\$10.000,00 no valor de entrada do financiamento de alguns empreendimentos selecionados, sendo grande parte deles localizados na capital Teresina, devido a maior demanda habitacional (PIAÚÍ, 2024b).

No entanto, as fontes dos recursos advêm do aporte de imóveis estaduais, que serão aplicados pelas construtoras no ato de alienação das unidades habitacionais a

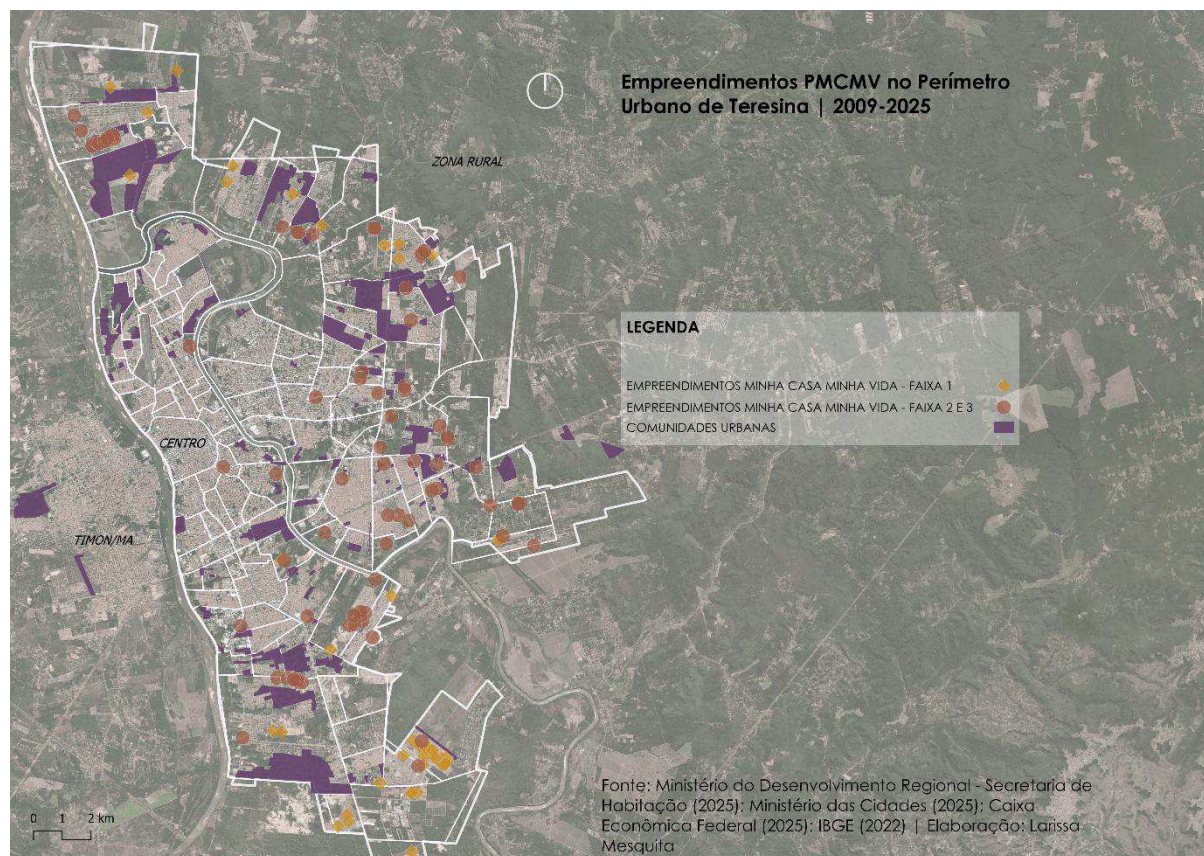
beneficiários do Programa como desconto no valor da parcela não financiável (PIAUÍ, 2024b). Ou seja, o governo transfere imóveis públicos para os agentes privados como forma de concessão de benefícios para que continuem produzindo habitações na cidade<sup>14</sup>. O capital imobiliário lucra não só com a construção das unidades habitacionais, mas também com o subsídio estadual e a formação de bancos de terras supervalorizadas, com anuência do poder público.

Outro aspecto que deve ser destacado acerca da produção habitacional na cidade é que, apesar dos grandes investimentos no âmbito da provisão de moradias, tendência observada desde o período dos grandes conjuntos habitacionais realizados pela COHAB-PI, até os empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida e suas diferentes tipologias, não houve uma redução considerável do número de comunidades urbanas e ocupações irregulares na cidade. Na verdade, observou-se um aumento no número de assentamentos observados desde o último levantamento realizado pela Prefeitura, em 2010, até a realização do último censo do IBGE, em 2022. Além disso, observa-se que esses assentamentos se localizam, na maioria das vezes, próximos dos conjuntos habitacionais e empreendimentos MCMV realizados, principalmente, na periferia da cidade (figura 19), revelando a insuficiência e ineficácia da política habitacional de provisão na resolução do déficit habitacional.

---

<sup>14</sup> Na lei nº 8.185 de 17 de outubro de 2023, e no decreto nº 22726 de 01 de fevereiro de 2024 não mencionam quais seriam os imóveis a serem alienados e suas respectivas localizações, não sendo possível relacionar os imóveis disponíveis para cessão de propriedade privada.

Figura 19: Mapa da distribuição dos empreendimentos do PMCMV Faixas 1, 2 e 3 em Teresina, realizados até 2025 e das Comunidades Urbanas de acordo com o Censo do IBGE de 2022.



**Fonte:** Elaborado pela autora.

Em 2007, iniciou-se a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), etapa essencial para a implantação e a consolidação da Política Nacional de Habitação. Em sua formulação, o PlanHab buscou levar em conta a grande diversidade regional do país, realizando uma leitura participativa da questão habitacional nacional a partir de seminários regionais realizados nas cinco regiões do país. No entanto, vale destacar que nem sempre a divisão administrativa de estados e de regiões são as mais adequadas para uma análise qualitativa da questão da moradia, considerando a diversidade das situações urbanas e habitacionais presentes em um mesmo estado ou região.

Assim, o plano introduziu leituras regionalizadas baseada na tipologia de cidade<sup>15</sup>, utilizadas em suas propostas e simulações, considerando indicadores como o

<sup>15</sup> A tipologia de município adotada pelo plano foi adaptada do estudo sobre a tipologia das Cidades Brasileiras, elaborado pelo Observatório das Metrôpoles em 2005. O estudo também foi base para o desenvolvimento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

número de habitantes, importância metropolitana, polarização regional, variáveis socioeconômicas e níveis de pobreza. Tais indicadores são fundamentais para a definição de programas habitacionais específicos para cada grupo de cidades, considerando as distintas características das microrregiões e os indicadores socioeconômicos locais (BRASIL, 2009a). No estado do Piauí, foram identificadas 4 tipologias de municípios (TERESINA, 2012):

- Tipo E: mais de 100 mil habitantes, aglomerados e centros regionais do N e NE;
- Tipo G: entre 20 e 100 mil habitantes, centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza;
- Tipo H: entre 20 e 100 mil habitantes, pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo;
- Tipo K: menos de 20 mil habitantes, pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo.

Teresina integra o tipo E, que apresenta “famílias com capacidade de assumir financiamento habitacional” (TERESINA, 2012, p.16). Assim, a questão habitacional poderia ser enfrentada com apoio à autoconstrução da casa própria, visto a disponibilidade física de terra e a extensão da cidade. No entanto, a política habitacional local acompanha uma lógica de atendimento às demandas habitacionais através da provisão de moradias, como o PMCMV.

As projeções do cenário macroeconômico e das necessidades habitacionais futuras do PlanHab para a década de 2020 estimavam que o país se encontraria numa situação favorável para o enfrentamento do problema habitacional de maneira estruturada e planejada. O país contaria com um conjunto de fatores positivos para enfrentar de forma consistente o problema da moradia, como uma relativa melhora dos principais indicadores econômicos nacionais, a exemplo do PIB e uma melhora na situação geral do mercado de trabalho do país. Com a melhoria da renda dos grupos situados na faixa de renda mais baixa, seria possível reduzir os valores de subsídios necessários, ampliando o atendimento aos beneficiários. Além disso, grupos com renda intermediária, ganhando mais de dois salários-mínimos, teriam maior acesso ao crédito habitacional, a partir de mecanismos de subsídios ao financiamento de moradias (BRASIL, 2009a).

O PLHIS de Teresina estabeleceu cenários e metas para o atendimento da demanda habitacional considerando as receitas advindas de repasses do governo federal referentes à habitação e recursos para financiamentos locais. A metodologia adotada pelo plano foi a de estabelecer três diferentes cenários (conservador, realista e otimista) para a realização das metas físicas referentes às unidades habitacionais. As metas foram divididas em construção de unidades e construção de banheiros em domicílios precários. Considerando o cenário mais conservador projetado pelo PLHIS, anualmente, deveriam ser construídas 3.382 unidades habitacionais, com um investimento anual de R\$135.317.457,34 (cento e trinta e cinco milhões, trezentos e dezessete mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais e trinta e quatro centavos).

Contudo, analisando as LOAs do respectivo período (2013-2023), observa-se que o investimento em habitação encontrou reduzido espaço nas contas públicas municipais. Na verdade, houve uma redução, ao longo do tempo, do tamanho do investimento em habitação no município (gráfico 1). Assim, com a diminuição desses recursos, como no período entre 2019 e 2022, devido ao contexto da pandemia da Covid-19 e redução da atuação do governo no âmbito habitacional, com a implantação do programa Casa Verde e Amarela, que apresentou pouca efetividade durante sua vigência, o orçamento municipal destinado ao setor também foi reduzido. Esse fato evidenciou a dependência local nos repasses realizados pelo governo federal através de programas como o PAC e o PMCMV.

Gráfico 1: Evolução do orçamento destinado à habitação segundo a Lei Orçamentária Anual de Teresina, entre 2013 e 2023.



**Fonte:** Elaborado pela autora.

Quanto às necessidades habitacionais, o PlanHab realizou uma projeção da demanda futura por novas unidades de cerca de 34,9 milhões de unidades no período entre 2007 e 2023. De acordo com as etapas de implementação do plano, o período entre 2009 e 2011 correspondeu ao momento de transição entre o modelo vigente e o modelo proposto pelo plano. Assim, nessa fase, a principal prioridade quanto ao eixo de execução física seria a Linha Programática de Urbanização de Assentamentos Precários, implementada pelo PAC (BRASIL, 2009a).

Em Teresina, de acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social, em 2010 a cidade apresentava uma demanda habitacional composta por 55.305 domicílios<sup>16</sup> (TERESINA, 2012). A partir dessa demanda, o déficit habitacional total foi calculado em de 32.243 unidades, sendo 29.644 relativas à população urbana (FJP, 2016). Vale destacar que a demanda habitacional considerada na projeção realizada pelo PLHIS é de incremento de estoque, representando as moradias que devem ser

---

<sup>16</sup> Essa demanda foi composta de acordo com as recomendações do Ministério das Cidades (2010) acerca do cálculo das necessidades habitacionais, para que se aproximem ao máximo da realidade, com base em informações oficiais existentes sobre o município. Assim, a demanda considerou as categorias do Censo do IBGE de 2010 acerca das características das moradias, abrangendo os domicílios em casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco, o domicílio cedido, cedido de outra forma, cedido por empregador e alugado.

incorporadas por não existirem ou que devem ser substituídas devido a precariedade, num espaço temporal entre 2012 e 2023. Também foi considerado um crescimento populacional na capital de 1,32% ao ano entre 2010 e 2023, e a probabilidade de reposição dos domicílios por obsolescência, que pode ser calculada levando em consideração que as cidades apresentam parcelas de imóveis deteriorados que não passaram por reforma ou manutenção, que segundo o plano, devem ser substituídos. Assim, além da demanda de 55.305 novas unidades habitacionais até 2023, também foi considerada a necessidade de 11.081 unidades que deveriam ser repostas por obsolescência e mais 8.030 unidades, considerando uma demanda futura devido ao crescimento populacional (TERESINA, 2012).

Contudo, observa-se que o plano não considera a possibilidade da realização de melhorias habitacionais ou programas alternativos de provisão de moradias, como a autogestão da construção de unidades e realização de intervenções via ATHIS. Além disso, os custos relativos à construção de novas moradias revelam-se muito altos pelo próprio diagnóstico do PLHIS, tornando as intervenções quase que totalmente dependentes dos repasses federais para manutenção da agenda proposta pelo plano.

No âmbito do PlanHab, em sua etapa de consolidação, correspondente ao período entre 2012 e 2015, houve a previsão da promoção do processo de revisão participativa do Plano Nacional de Habitação, pois a continuidade das estratégias adotadas dependeria dos ajustes e das ações definidas na revisão. A prioridade deveria continuar sendo das ações de urbanização de assentamentos precários, paralelo às ações e investimentos em produção habitacional, através do PMCMV, buscando atender à demanda demográfica e mitigar a proliferação de novas áreas de precariedade nas cidades. Por fim, o período entre 2016 e 2023 deveria refletir um significativo avanço na produção habitacional, caso as estratégias propostas pelo plano tivessem sido efetivamente implementadas. Assim, criou-se a expectativa de que, com os resultados favoráveis do programa de urbanização de assentamentos precários, os esforços poderiam ser concentrados da linha de provisão habitacional, esperando-se uma produção massiva de moradia que atenda às novas necessidades, eliminando o déficit habitacional (BRASIL, 2009a).

No entanto, o que se observa da política e produção habitacional em Teresina, é que, mesmo longe de alcançar as metas estabelecidas do PlanHab nas etapas de implementação e consolidação, a linha de provisão habitacional foi fortemente privilegiada no município. Na verdade, os investimentos em habitação seguiram focalizados, desde a etapa de consolidação, nas intervenções de provisão habitacional. Mesmo no âmbito do PAC, houve a preferência pela criação de grandes conjuntos habitacionais como modelo de reassentamento das comunidades afetadas pelos projetos de requalificação de assentamentos precários.

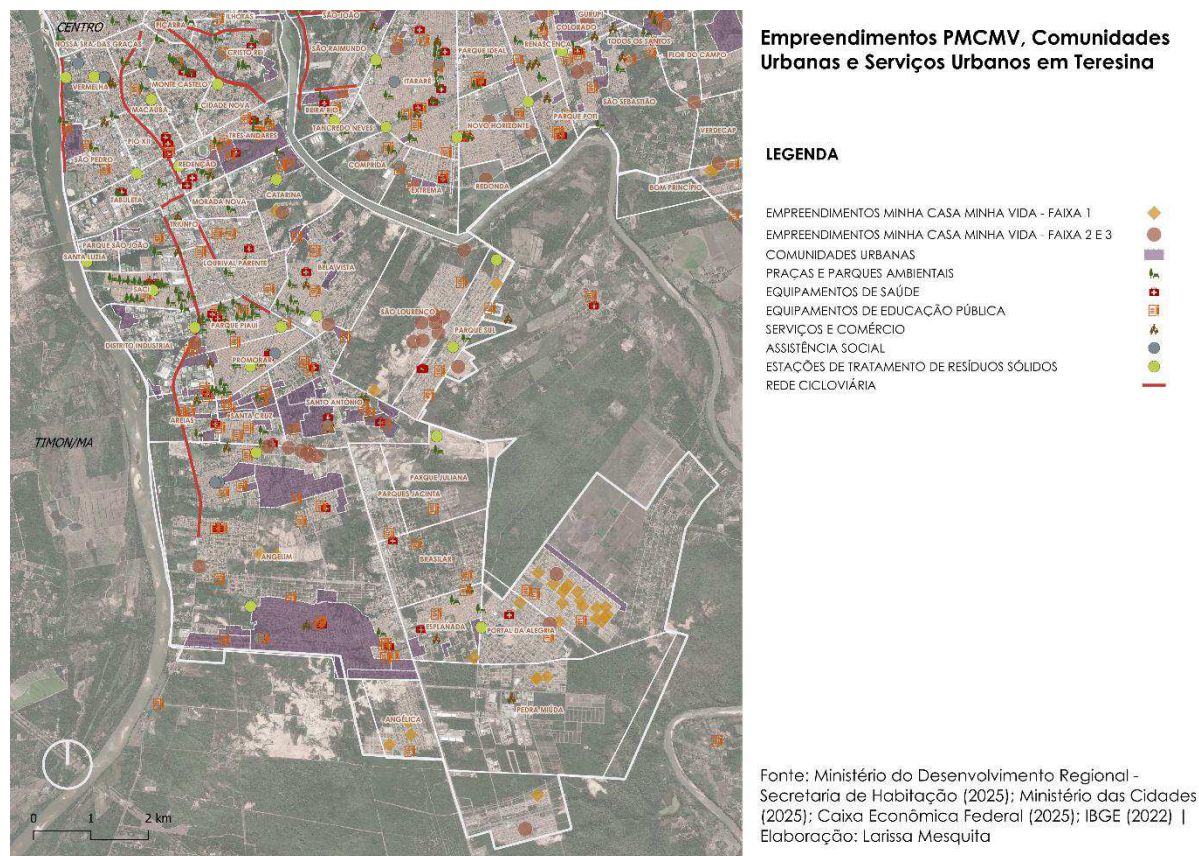
Assim, mesmo com a intensa produção de moradias, segundo a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional no estado, em 2010, era de 129.038 unidades, sendo 78.098 em relação à população urbana. Em 2023, ano final do cenário delimitado pelo PlanHab, o déficit habitacional no estado do Piauí era de 91.222 unidades, sendo 50.823 relativas à população urbana. Na Ride Grande Teresina, o número de unidades em déficit habitacional foi de 25.148, sendo 19.288 relativas à população urbana (FJP, 2025). Apesar da redução quantitativa do índice, o problema habitacional ainda persiste no estado e na capital, apesar da massiva produção de moradias realizadas no período, no âmbito do PMCMV.

Vale destacar que, em 2023, a maior parte das unidades que compunham o déficit habitacional em Teresina eram relativas à coabitação e ao ônus excessivo do aluguel, o que demonstra que a política de provisão habitacional só conseguiu suprir parcialmente a demanda existente na cidade (FJP, 2025). A necessidade de moradia mais próxima às centralidades e com maior provisão de serviços vai de encontro ao modelo de habitação de interesse social periférica, que reitera a produção de um espaço urbano segregador e fragmentado. As políticas de incentivos ao financiamento de imóveis populares, como o Programa Morar Bem Piauí, do governo Estadual, também não condizem com as necessidades habitacionais locais, visto que, apesar da proliferação desses empreendimentos, a redução no déficit habitacional não é suficiente para que se possa falar em sua superação.

Observando o mapa da figura 20, que traz um foco para a zona Sul da cidade, pode-se notar uma alta concentração de empreendimentos do PMCMV, tanto da faixa 1 quanto das faixas 2 e 3. Quanto mais próximo das áreas de borda do perímetro urbano da cidade, maior a presença de empreendimentos do programa,

especialmente os da faixa 1, destinados à população de mais baixa renda. No entanto, observa-se que a distribuição da oferta de serviços e de infraestrutura urbana básica não acompanha a quantidade de habitações existentes na área.

Figura 20: Mapa da distribuição dos empreendimentos do PMCMV Faixas 1, 2 e 3 em Teresina, realizados até 2025, das Comunidades Urbanas de acordo com o Censo do IBGE de 2022 e da distribuição de serviços urbanos de acordo com a Prefeitura de Teresina.



**Fonte:** Brasil (2025a, 2025b); Caixa Econômica Federal (2025); IBGE (2022); Teresina (2019).

Quanto aos empreendimentos das Faixas 2 e 3, observa-se que estão localizados em áreas de consolidação da zona sul, em regiões predominantemente mais próximas da área central da cidade e de centros comerciais importantes na própria zona sul, como a região do bairro Parque Piauí e Promorar. Também se observa uma tendência de valorização de determinados setores da região devido à realização de grandes obras de infraestrutura em suas adjacências, como o caso do bairro Parque Sul e seu recente desenvolvimento a partir da implantação da Via Marginal Sul. Isso serviu como atrativo para a implantação de empreendimentos PMCMV do segmento econômico na área, que além de apresentar um potencial crescimento, também apresenta grande disponibilidade de terras baratas.

No bairro Portal da Alegria, foram construídos diversos conjuntos habitacionais do PMCMV, que pelo porte e proximidade, acabaram inclusive adquirindo status de bairro, sendo conhecido atualmente como Conjunto Torquato Neto. Segundo os dados do Ministério do Desenvolvimento Regional, foram construídos 14 conjuntos na área no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, sendo 2 desses das faixas 2 e 3, e o restante da faixa 1. Os empreendimentos estão localizados em terrenos vizinhos uns dos outros, formando “superquadras” residenciais na periferia da cidade. Apesar da grande concentração de empreendimentos, os serviços básicos disponíveis na área são insuficientes, ou localizados a grandes distâncias das áreas mais adensadas.

A presença de vilas e favelas próximas de conjuntos habitacionais é uma tendência marcante da zona Sul da cidade. Segundo levantamento do PLHIS, em 2012, cerca de 72 áreas de favelas estavam situadas na zona Sul de Teresina. Na região próxima ao Conjunto Torquato Neto por exemplo, localiza-se um conjunto expressivo de comunidades urbanas (Vila Irmã Dulce, Loteamento Júlio Soares, Liliane, Palitolândia e Joana Isabel), o que demonstra que a urbanização da periferia é seletiva, e as ações de provisão habitacional não são suficientes para solucionar o problema das periferias. No entanto, ressalta-se que algumas dessas comunidades já estavam consolidadas antes da implantação do residencial, como o caso da Vila Irmã Dulce e Palitolândia, já tendo inclusive sido alvos de programas de intervenção em assentamentos precários.

Uma outra problemática é que há conjuntos quase totalmente isolados, como o caso do Conjunto Orgulho do Piauí, localizado na extrema periferia sul da cidade, onde não há a disponibilidade de equipamentos de saúde, áreas de lazer, equipamentos de assistência social e de educação próximos ao empreendimento. Além disso, o acesso ao transporte público é difícil e demorado, e a infraestrutura cicloviária não chega até as áreas de periferia, limitando o transporte ao uso de automóveis e motocicletas.

### 2.3 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O processo de expansão das cidades é derivado de uma série de ações dos agentes produtores do espaço urbano, que ocasionam diariamente a produção e a

reprodução das urbes. Na capital do estado do Piauí, Teresina, esse processo se deu através da produção massiva de conjuntos habitacionais em meados do século XX, cuja proliferação trouxe para a cidade diversas marcas, como um processo de urbanização fragmentado e desordenado, bem como o aumento da ocorrência de territórios vulneráveis e periféricos.

O presente capítulo buscou entender as raízes desse processo de expansão urbana através da análise da atuação do Estado sobre o espaço urbano teresinense através das políticas urbanas e habitacionais incidentes, enfatizando os impactos da produção dos grandes conjuntos periféricos realizados pelo BNH e pela COHAB, revelando tendências centrais na estruturação do espaço da cidade marcado pela segregação e por carências habitacionais, que intensificam a crise urbana. Assim, constata-se que o Estado, ao construir esses conjuntos em áreas periféricas, se associa a interesses classicistas e de legitimação de uma atuação predominantemente clientelista, escondendo o problema para debaixo do tapete (ou para as periferias). Tem-se assim o uso simbólico do discurso populista do sonho da casa própria como forma de controle social e de política moralizante e sanitária, que muito se distanciaram de solucionar a crise habitacional.

A dissociação entre a política urbana e a política habitacional e o distanciamento entre planejamento e gestão são revelados através da análise dos planos urbanísticos implementados na cidade ao longo dos anos. Grande parte destes foram apenas parcialmente postos em prática, e poucos efetivados em lei. Os zoneamentos e o conteúdo dos planos diretores não tiveram repercussão na definição dos critérios de localização dos conjuntos habitacionais. Na verdade, os planos se mostraram instrumentos favorecedores da expansão do perímetro urbano conforme o interesse do mercado imobiliário, onde a presença de conjuntos habitacionais populares nas periferias da cidade torna-se justificativa para criação de zonas de expansão. Também não há conformidade entre a política urbana e a política de regularização fundiária implementada na cidade, visto que a Reurb não se utiliza dos critérios estabelecidos na política urbana para estabelecer as áreas onde devem ocorrer ações de regularização, muito menos traz uma solução completa para as condições urbanísticas e habitacionais precárias das favelas.

Com a iminente crise do BNH, em meados da década de 1980, os governos locais se viram frente ao grande desafio de enfrentar a questão da habitação sem maiores apoios do governo federal. No Piauí e em Teresina, o desequilíbrio financeiro da COHAB como órgão executor da política habitacional estadual fez com que a companhia destinasse seus esforços para o atendimento do público de renda média nesse período, como uma alternativa de se manter mesmo sem os recursos federais que antes eram recebidos via BNH. No entanto, esses empreendimentos tiveram pouco impacto na diminuição do déficit habitacional da cidade e do estado. Inclusive, entre 1993 e 1999, o número de famílias residentes em vilas ou favelas na cidade mais que dobrou, revelando um adensamento e expansão dessas comunidades que não foi solucionado pela política de provisão habitacional.

Entre as décadas de 1990 e 2000, tem-se um período correspondente a uma atuação do poder público municipal de Teresina que buscou atender às demandas crescentes por moradia e pela requalificação de assentamentos precários, numa tentativa de realização de práticas inovadoras, seguindo a agenda global da ONU de política urbana e programas sociais. No entanto, essas iniciativas acabaram por reproduzir as formas tradicionais de atuação da gestão pública, sem que houvesse uma clara resolução dos reais conflitos urbanos – a questão fundiária e a questão imobiliária. Mesmo o premiado Projeto Vila-Bairro, implementado em 1997 pela Prefeitura de Teresina, mostrou resultados insuficientes se considerarmos os impactos trazidos nas áreas de intervenção e na qualidade de vida dos moradores desses locais. A forte dependência do projeto de recursos vindos do governo federal ou de agências privadas revelou-se como a maior fragilidade do projeto, que teve seu legado resumido às obras de pavimentação e construção de unidades habitacionais.

Pode-se ainda inferir que a experiência prática de atuação da COHAB através da construção de conjuntos habitacionais em Teresina deixou como legado uma configuração espacial marcada pela localização das habitações em áreas periféricas, o que viabilizou o espraiamento da malha urbana, e fez com que esses conjuntos se tornassem fortes indutores da expansão física da cidade. Da década de 1960 até a década de 2020, a dinâmica urbana da construção de conjuntos habitacionais é o principal vetor da produção do espaço urbano teresinense. Traçando um paralelo com a política habitacional atual, centrada no Programa Minha Casa Minha Vida,

observa-se que esta reproduz um molde empresarial, que se dissocia da proposta de atendimento por faixas de renda e a realidade do déficit habitacional, que se apresenta em sua maior parte no grupo de menor renda. O foco da política no aspecto quantitativo da produção habitacional acaba reproduzindo problemáticas semelhantes às observadas nos conjuntos produzidos nas décadas de 1960 a 1980.

Ainda tratando do aspecto local, tem-se um Estado ainda mais orientado pelos interesses privados de setores da construção civil. A instituição do Programa Morar Bem Piauí pelo governo estadual, cuja forma de subsídio não atende à população que realmente compõem o déficit habitacional, demonstra a atuação de um Estado não-neutro e clientelista, que contribui ativamente para formação de núcleos de gentrificação com a implantação de empreendimentos PMCMV faixas 2 e 3 nas áreas de expansão da cidade. O programa também contribui para a especulação imobiliária ao utilizar terrenos públicos oferecidos às incorporadoras e construtoras como moeda de troca para garantia dos subsídios prometidos. O que se percebe é que, de maneira geral, as políticas habitacionais não atenderam e ainda não atendem aos critérios de universalidade, participação social, sustentabilidade financeira e ambiental, essenciais para sua eficácia.

Assim, conclui-se que a periferização através da construção paulatina de habitações populares nunca foi completamente abandonada pelas políticas habitacionais implementadas na cidade de Teresina. Mesmo na década de 1990, onde o foco era a urbanização de favelas, observou-se o reassentamento de comunidades e a prática da construção de unidades habitacionais. Isso trouxe grandes impactos na urbanização fragmentada e incompleta, em que se reproduziu tendências de segregação e homogeneização através da produção massiva de moradias, sem que houvesse de fato uma redução significativa no déficit habitacional.

Em Teresina, a zona Sul foi historicamente formada através da implantação de grandes conjuntos habitacionais em diferentes períodos, e ainda se apresenta como uma região de grandes terrenos vazios e baratos, apesar dos núcleos densamente povoados. Isso fez com que a área concentrasse muitos conjuntos do Programa Minha Casa Minha Vida - Faixa 1 desde a sua primeira fase. Além disso, a área também apresenta uma grande quantidade de comunidades urbanas, quase sempre próximas dos conjuntos habitacionais implantados, o que demonstra um espaço de

disputa e articulação de diversos agentes de produção espacial e de dinamização urbana. Assim, para avançar na compreensão da atuação do Estado sobre a implantação desses conjuntos e sobre as comunidades urbanas, o capítulo seguinte traz a Zona Sul como recurso metodológico para a análise dos programas habitacionais e projetos de requalificação urbana de assentamentos precários implantados na área.

## **CAPÍTULO 03: INTERFACES URBANAS - DIÁLOGOS ENTRE A PROVISÃO HABITACIONAL E A URBANIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS NA ZONA SUL DE TERESINA**

A partir do cenário marcante da produção do espaço urbano de Teresina moldado pelas dinâmicas de provisão habitacional e de intervenções em assentamentos precários, esse capítulo tem como objetivo discutir as condições de inserção urbana da zona Sul da cidade a partir de sua matriz habitacional, abrangendo os conjuntos de habitação de interesse social e as intervenções em comunidades urbanas realizadas pelo Estado, e assim compreender o tipo de cidade que é produzido, e o processo de especulação do espaço urbano associado à implementação de projetos de HIS.

Assim, o capítulo se estrutura em três seções. A primeira foca em discutir a **eficácia e efetividade das políticas de provisão habitacional no atendimento à demanda habitacional, e a produção fragmentada do espaço urbano através de políticas e projetos urbanos de requalificação e de interesse social**. A segunda seção busca compreender o **padrão de ocupação do espaço urbano, associado a Políticas de Provisão Habitacional, Projetos urbanos de requalificação de assentamentos precários e ocupações irregulares**, e como esses processos se relacionam com a expansão do perímetro urbano da cidade, analisando a política urbana quanto ao tratamento das áreas periféricas em zonas de expansão. Por fim, a terceira seção discute o processo de especulação do espaço urbano periférico associado à produção de habitações de interesse social, a partir da identificação das empresas e grupos privados envolvidos nas dinâmicas imobiliárias da cidade e sua atuação no mercado de alto padrão e em programas habitacionais de interesse social.

Para isso, foram realizadas análises dos indicadores de periferização e de expansão urbana aliados aos empreendimentos implementados na periferia de Teresina, juntamente com o estudo da contribuição desses conjuntos e projetos para a

redução do déficit habitacional e melhoria da qualidade de vida dos moradores. Tendo em mente a estruturação histórica do espaço urbano de Teresina abordada nos capítulos anteriores, assume-se aqui o destaque dado à zona Sul da cidade, delimitada na pesquisa pela particularidade de receber grandes conjuntos habitacionais desde a época do BNH e da COHAB, além de ter sido um dos principais eixos de expansão do perímetro urbano da capital. Além disso, a área ainda concentra grandes glebas vazias periféricas da cidade, tornando o local propício para a implantação de novos conjuntos do PMCMV, dado os valores baratos desses terrenos. Paralelo a isso, observa-se a ocorrência histórica de ocupações urbanas e de áreas de favelas na zona Sul, inclusive localizadas em áreas próximas aos conjuntos produzidos pelo Estado, sendo palco de constantes conflitos por terra e moradia.

Assim, para melhor aprofundamento da pesquisa, foram realizados estudos acerca das condições de inserção urbana e das atuais dinâmicas espaciais e os principais agentes atuantes na produção do espaço da Zona Sul. Para análise dos projetos e programas implementados, foram escolhidos casos representativos de cada uma das políticas analisadas – a saber, urbanização de assentamentos precários e provisão habitacional-, para melhor compreensão dos processos em estudo.

### 3.1 HABITAÇÃO POPULAR NA PERIFERIA: POLÍTICAS DE PROVISÃO DE MORADIAS E URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS IMPLEMENTADAS NA ZONA SUL DE TERESINA

A zona Sul de Teresina, foi, historicamente, palco da implantação de grandes conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, ao passo que também apresentava a presença de ocupações irregulares e comunidades urbanas. Tendo sido o principal eixo de expansão do perímetro urbano da cidade desde meados do século XX, ainda apresenta grandes glebas vazias propícias para a implantação desses conjuntos. Também se destaca a presença de investimentos federais e estaduais direcionados para a área a partir do final da década de 1950, estimulando a tendência natural de crescimento da região.

Assim, no final da década de 1960, o processo de crescimento da zona Sul foi consolidado com a instalação do Distrito Industrial e do conjunto habitacional

Parque Piauí, em 1967. Além disso, a implantação da estação de energia elétrica da Companhia Hidroelétrica da Boa Esperança (COHEBE), que posteriormente seria incorporada à Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) em 1972, também contribuiu para a ocupação crescente da área. Até 1975, a região contava apenas com conjuntos habitacionais de pequeno porte, exceto pelo conjunto Parque Piauí, entregue com 2.294 unidades. No entanto, a partir de 1977, com a ampliação da política habitacional pelo BNH e o fortalecimento das COHABs em todo o país pelo financiamento da casa própria, houve um maior investimento do governo local no setor habitacional, o que gerou uma nova configuração espacial na cidade.

Vale mencionar que esses novos e extensos conjuntos construídos no contexto da década de 1970, como o Bela Vista e o Saci, estavam fora dos limites de adensamento urbano da época, o que acabou contribuindo para a expansão do processo de periferização e para o aumento de conflitos por terra. Paralelo a isso, a zona Leste da cidade se confirmou como vetor de crescimento urbano da cidade, com a instalação do conjunto Itararé, em 1978, e a implantação de investimentos na área de serviços e infraestrutura que proporcionaram uma maior dinâmica ao mercado imobiliário.

O movimento de expansão do perímetro urbano viabilizado a partir da produção de conjuntos habitacionais na periferia aprofundou o fenômeno da segregação espacial, criando uma dinâmica de apropriação e de exclusão do espaço urbano e dos serviços de urbanização. Assim, de um lado, o processo de apropriação gerou áreas vazias sujeitas à especulação imobiliária, e por outro lado, gerou áreas densamente ocupadas e desprovidas de serviços urbanos básicos, revelando um processo de urbanização fragmentado (Façanha, 1998). Ao passo que várias áreas de terras ociosas foram valorizadas e reservadas para especulação, como observado na zona leste, com a criação de “bancos de terras” na área, as chances de apropriação de um terreno pelos setores de mais baixa renda fora sendo minadas. A situação se agravou ainda mais pelo caráter restritivo da política habitacional do governo federal, focada no financiamento destinado à classe média.

Esse conjunto de fatores fez com que a população de menor renda e mais vulnerável migrasse para áreas distantes das redes de serviços urbanos, constituindo favelas nesses espaços periféricos. Esse processo teve início em meados da década de 1970,

com a presença inicial de pequenos núcleos localizados na zona central, Sul e Norte de Teresina. Essas comunidades apareceram espontaneamente, formadas principalmente por migrantes recém-chegados à cidade, ou por famílias expulsas de outras áreas da cidade, principalmente no núcleo central, devido às políticas de implantação de infraestrutura e ampliação do sistema viário, com a construção de ruas e avenidas. Em Teresina, a primeira favela a ser constituída e que requereu uma determinada atenção do poder público foi a favela COHEBE (figura 21), localizada no terreno da extinta companhia hidroelétrica. Em 1975, a comunidade era composta por mais de 150 famílias, tendo apenas um ano de existência. Com sua expansão, a favela chegou a atingir cerca de 987 famílias em 1980 (Lima, 1990). Paralelo ao processo de crescimento da favela COHEBE, outras foram surgindo e tornando-se figuras presentes no cenário urbano da cidade ao longo da década de 1970. Nesse contexto, a zona Sul apresentava o maior número de comunidades, tendo sido registradas outras 5 favelas na região nesse período (São Pedro, Lucaia, CODIPI e Amizade).



jurídica. Paralelo a isso, a tensão social gerada na área da favela COHEBE era intensificada pelas ameaças frequentes de expulsão feitas pela CHESF e o considerável tamanho e crescimento da comunidade. Isso se refletiu num quadro não-favorável para diversas áreas de interesse econômico na área, especialmente o mercado imobiliário, visto que os conflitos representavam uma ameaça à valorização dos loteamentos e demais áreas ociosas nas proximidades da favela.

Em meio ao contexto e crise local e nacional<sup>17</sup> surgiu o PROMORAR, em 1979, que acenou perspectivas favoráveis para os governos locais quanto à possibilidade de execução de obras de grande porte, através da transferência de um volume considerável de recursos para o estado do Piauí e a dinamização dos governos locais. Assim, o governo do estado solicitou, através do BNH, recursos para a construção de 5.000 casas para atender às famílias que deveriam ser removidas do terreno da favela COHEBE (Lima, 1990). No entanto, a proposta trazia uma particularidade contraditória com os fundamentos do PROMORAR, ao tratar-se de uma remoção, e não de uma requalificação de favela, conforme expresso nas diretrizes do programa.

A COHAB-PI justificou que a proposta não afetaria os princípios estabelecidos pelo PROMORAR, visto que o terreno escolhido para o reassentamento das famílias seria localizado a apenas cerca de 500 metros de distância do terreno da COHEBE. No entanto, a área escolhida para implantação do conjunto não correspondia à localização apresentada pela companhia (Lima, 1990). Na verdade, o terreno escolhido localizava-se fora dos limites do perímetro urbano da época, apesar de haver a disponibilidade de outros terrenos disponíveis em áreas mais próximas da favela, onde foi implantado posteriormente o Conjunto Habitacional Promorar (figura 22).

---

<sup>17</sup> a indefinição quanto ao enfrentamento da questão das favelas também enfrentava problemas nacionalmente, já que o PROFILURB, programa de financiamento de lotes urbanizados destinado à famílias de baixa renda, criado em 1975, fracassou, tendo mantido o processo de exclusão da população de favelas pelo BNH.

Figura 22: Remoção da favela COHEBE e fluxo de deslocamento da população reassentada para conjunto habitacional proposto.



Fonte: Lima (1990), adaptado pela autora.

Assim, houve movimentos de resistência ao processo de remoção dos habitantes da comunidade, reiterando a tese de que o conjunto não resolveria a problemática dessas famílias. Na verdade, esse conjunto de elementos conduziu à conclusão de que o programa, na prática, atendeu aos interesses da CHESF, que retomou a posse do terreno antes ocupado pelos moradores da favela, e pelos grandes latifundiários da região, que mantiveram seus bancos de terra especulativos.

Vale ressaltar que, apesar da comunidade ter sido removida, novas ocupações foram surgindo de tempos em tempos, o que reforça a tese de que os terrenos livres da área serviam como bancos de terra especulativos. Os constantes conflitos no local muito se relacionam com a discussão realizada por Agier (2015), acerca do “fazer-cidade”.

O fazer-cidade deve ser entendido como um processo sem fim, contínuo e sem finalidade. Ele faz sentido no contexto de uma expansão contínua dos universos sociais e urbanos. Eis por que parece possível elaborar a hipótese

teórica (e a aposta política) segundo a qual o fazer-cidade é uma declinação pragmática, aqui e agora, do “direito à cidade”, sua instauração. O movimento é essencial nesta concepção da cidade como construção permanente. Uma de suas declinações é o deslocamento. Este último já está presente em outra noção que atravessa toda a proposição do ‘direito à cidade’ de Lefebvre, aquela da centralidade. (Agier, 2015, p. 491).

Em 2023, foi registrado um conflito por moradia na área localizada onde existia a Favela COHEBE do Baixo, antes de ser removida na década de 1980. Trata-se da ocupação Beira-Rio (figura 23), cujo primeiro registro da ocupação trata-se de uma denúncia de tentativa de remoção ilegal por parte de agentes da Prefeitura de Teresina, no ano supracitado. Vale destacar que o terreno ocupado pelas famílias da ocupação Beira Rio foi classificado como de interesse público desde a década de 1970, quando ainda as famílias da favela da COHEBE ocupavam a área em questão. No entanto, até o presente momento, o terreno não teve sua função social cumprida.

Figura 23: localização da ocupação Beira-Rio e sua proximidade com a CHESF, antiga COHEBE.



Fonte: Google Earth (2025), adaptado pela autora.

Outro terreno que pode ser considerado como especulativo é o que representava a chamada Favela COHEBE de cima, entre as avenidas Henry Wall de Carvalho e Getúlio Vargas. O terreno, de propriedade do governo estadual, não cumpre com a sua função social desde a remoção das famílias da favela COHEBE até os dias atuais, e encontra-se submetido para alienação através de leilão público, realizado pela SEAD-PI.

Ainda na década de 1980, outras ocupações se proliferaram na zona sul da cidade, como o caso da Vila da Paz, em um terreno particular localizado nas proximidades da BR-343, no entorno do estádio Alberto Tavares Silva, em uma área acidentada e recortada por um grande grotão. O terreno, denominado de “Propriedade Catarina”, possuía 81 hectares, de propriedade das irmãs Arcanjo Meneses, herdeiras de Júlio Arcanjo do Carmo e de Francisca Emília Meneses. Dos 81 hectares originais, uma área de cerca de 16 hectares já havia sido desapropriada pelo poder público estadual para construção do Terminal Rodoviário de Teresina, além de outra parte desapropriada para o loteamento da Vila São José da Costa Rica (Viana, 2018). A ocupação era inicialmente composta pela população de baixa renda desabrigada devido às grandes enchentes ocorridas na cidade no ano de 1986, que deixaram centenas de pessoas de mais baixa renda desabrigadas.

Em 1987, foram registradas 222 famílias ocupando o terreno, de propriedade particular, e mais 605 famílias que estavam construindo “barracos” na área. Desde então, houve diversos conflitos quanto à posse do terreno, resultando em tentativas de despejo dos ocupantes, realizados através de ações policiais violentas, demonstrando que a problemática da favela era tida como uma questão de segurança pública, e não social (Valladares, 2008). Em declaração ao Jornal O Dia, de 13 de fevereiro de 1987, o administrador do Terminal Rodoviário afirmou que a “Vila da Paz serve de esconderijo para marginais”, numa tentativa de justificar a remoção das famílias do terreno.

Além disso, o terreno era alvo de demanda judicial em uma ação de litígio entre os particulares que brigavam pela posse da propriedade, tendo inclusive a justiça interferido a favor de quem alegava ser proprietário do terreno e decretado a desapropriação da área (Viana, 2018). Além da questão da posse, a localização do terreno era outro motivo gerador de conflitos entre os ocupantes, poder público e

agentes privados. A área ocupada estava próxima de empreendimentos de grande importância no contexto desenvolvimentista das décadas de 1970 e 1980, como o estádio Albertão e o terminal rodoviário, além de estar localizada no entorno da BR 343, eixo de ligação da capital com o norte do estado (figura 24). Assim, dado o ideário modernizador e higienista da época, era inconcebível a permanência de uma área de favela próximo desses espaços de tamanha importância para a cidade. Além disso, no entorno da ocupação havia diversos outros grandes terrenos privados sem função social, destinados à especulação ou futura instalação de loteamentos privados.

Figura 24: localização do terreno da Vila da Paz e seu entorno imediato.



**Fonte:** Elaborado pela autora.

Apesar das tentativas de remoção, os moradores da Vila da Paz contaram com o apoio de diversos movimentos da sociedade civil, especialmente a associação de moradores dos Três Andares, o Centro Piauiense de Ação Cultural (CEPAC) e a Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários (FAMCC). A atuação desses movimentos organizados foi de suma importância na luta pela

permanência dos habitantes da Vila da Paz no terreno ocupado. Houve também a divulgação em jornais da época de pesquisas realizadas por esses movimentos acerca da composição demográfica dos habitantes da favela, ajudando a derrubar a narrativa criada pelo poder público de que a favela seria um “esconderijo de marginais”. Uma nota em defesa dos moradores da Vila da Paz publicada no Jornal O Dia de fevereiro de 1987 pelo CEPAC resume a problemática:

A especulação imobiliária desenfreada acobertada por uma legislação anti-social e beneficiada pelos investimentos públicos em obras de infraestrutura, torna, para largos setores da população, um sonho inatingível, e, portanto, um pesadelo bem real. (...) É preciso, portanto, antes de, irresponsavelmente, classificar a Vila da Paz como fruto da ação de aproveitadores, considerar a gritante situação de pobreza da maioria do nosso povo. À sociedade em geral cabe refletir e apoiar as famílias que ousaram desrespeitar leis arcaicas: leis que marginalizam milhares ante o interesse de poucos. Ao poder público municipal e estadual cabe encarar a Vila da Paz como ela realmente é: uma questão social que exige resposta (O DIA, 1987, p. 5).

Das 1.126 pessoas que moravam na Vila da Paz em 1987, 84,24% possuíam menos de 18 anos, e cerca de 48,8% dos chefes de família eram do interior do Piauí, fruto do êxodo rural ocorrido no estado entre as décadas de 1950 até meados da década de 1970 (figura 25). Além disso, a grande maioria das famílias (81,81%) tinha como última moradia a cidade de Teresina, e se encontrava vagando pelas ruas, bairros e galpões, devido à falta de condições de pagar aluguel ou financiamento de casa própria, visto que a grande maioria das famílias possuíam renda inferior ou igual a um salário-mínimo da época. Além disso, grande parte dos moradores da comunidade trabalhavam no mercado informal ou possuíam subempregos, como biscateiros, ambulantes e lavadores de carro, o que impossibilitava a comprovação de renda fixa para obtenção de benefício de políticas habitacionais como o BNH. Pode-se afirmar que a Vila da Paz foi um reflexo do cenário de exclusão gerado pelo problema do nó da terra e a concentração fundiária nas mãos de poucos, especialmente no interior do estado.

Figura 25: Ocupação inicial da Vila da Paz e seus moradores. Década de 1980.



**Fonte:** Blog Ideias em Expressão. Disponível em:  
<https://ideiasemexpressao.blogspot.com/2014/01/vila-da-paz-uma-historia-de-luta-pela.html>

Diante dos conflitos e pressões frente à questão fundiária da Vila da Paz, o então prefeito de Teresina, Wall Ferraz, instituiu o Decreto nº 917 de 13 de fevereiro de 1987, declarando a utilidade pública do terreno da Vila, que compreendia cerca de 41 hectares. Apesar da tentativa de ações de reintegração de posse movidas pelas proprietárias do terreno e a inicial postura do poder público em favor do proprietário privado, após pressões de movimentos sociais em apoio aos moradores da Vila, houve a ação de desapropriação devido à urgência gerada pela quantidade de famílias vivendo na área. Quanto à ação de litígio acerca da posse da propriedade, tendo ocorrido a desapropriação do terreno, a disputa acabou se transcorrendo acerca da indenização paga pelo poder público municipal aos proprietários, não havendo a possibilidade de reintegração de posse. No entanto, o processo de regularização fundiária quanto à titulação da posse das casas dos moradores da Vila da Paz não foi realizado integralmente, tendo sido iniciado apenas em 2014, e em processo de finalização em 2025.

A sociabilidade construída no contexto de luta pela permanência no terreno da Vila da Paz estimulou as reivindicações de melhorias para a área, através da união de seus moradores na organização de passeatas e manifestações em defesa do direito à cidade. Como destacam Sousa Neto e Viana (2018, p. 6) “... a maneira encontrada para amenizar as faltas era demonstrar a toda sociedade a sua insatisfação bem como de maneira implícita evidenciar a sua pressão política”. Também se destaca que a FAMCC-PI, uma das mais importantes entidades de lutas organizada do Piauí pela luta por moradia, se consolidou no contexto de criação da Vila da Paz. A prática de organização comunitária e luta na Vila da Paz forjou-se enquanto entidade organizada em diversas ocupações espalhadas pela cidade, tendo sua metodologia sido desenvolvida, testada e aprovada pelos resultados alcançados na Vila da Paz, que foram reproduzidos em diversas outras partes da capital (Viana, 2018).

Conquistado o direito à terra, novas reivindicações foram postas em marcha para integrar os moradores da vila ao restante da cidade. Para ter acesso à água, os moradores da comunidade tinham que ir buscá-la na comunidade vizinha, ou ir até o rio, carregando baldes de água até as suas residências. Diante dessa situação, os moradores se mobilizaram e foram até a frente da Águas e Esgotos do Piauí S.A (Agespisa), em protesto pelo direito ao acesso à água, tendo a manifestação sido nomeada de “lata d’água na cabeça” (figura 26). Assim, a comunidade encontrou na mobilização e na ação coletiva de seus moradores os fundamentos da organização e distribuição dos espaços da vila, ressignificando valor e construindo novas sociabilidades. Também se destaca o papel da Igreja Católica através da presença do padre suíço Pedro Balzi, que começou a atuar na área no início da década de 1990, sendo um importante personagem responsável pela mediação entre o Estado e as demandas da comunidade (Sousa Neto; Viana, 2018).

Figura 26: Moradores da Vila da Paz em manifestação na frente do prédio da Agespisa, em 1987.



Fonte: Viana (2018).

A ação do padre Pedro se deu por meio da compra de casas ou espaços onde ocorriam festas ou que eram habitadas por sujeitos considerados violentos, na intenção de fixar características positivas no espaço comunitário da Vila da Paz. As ações sociais do padre tiveram grande evidência nos campos da educação e da saúde, com a construção de creches e escolas e da Unidade Básica de Saúde da Vila, a partir de doações financeiras de amigos da comunidade católica europeia. Em 1992, foi criada a Fundação Nossa Senhora da Paz, cujo objetivo relaciona-se com a formação humana integral, sendo responsável pelo gerenciamento da educação desde o ensino infantil até o ensino médio, que atendem tanto a comunidade da Vila da Paz quanto as comunidades vizinhas da Vila Costa Rica, Vila Jerusalém e Parque Rodoviário (Viana, 2018).

Até o início da década de 1990, os moradores da comunidade ainda permaneciam em condições insalubres de moradia, visto que muitas casas foram edificadas nas proximidades das grotas, tornando-se suscetíveis às doenças decorrentes da falta de tratamento do esgoto que ali desaguava, prevalecendo banheiros com fossas rudimentares. Assim, pode-se afirmar que os moradores da Vila da Paz sofreram (e ainda sofrem) com os efeitos do racismo ambiental, conceito que denuncia a desigualdade na distribuição dos impactos ambientais entre diferentes grupos sociais, havendo uma relação intrínseca entre a exclusão social e as condições ambientais impostas pelo interesse capitalista (Santos *et al*, 2025; Bullard, 1993), sendo a pobreza estrutural a base da situação de vulnerabilidade a desastres

ambientais. A imposição desproporcional dos riscos ambientais associados aos habitantes de assentamentos precários revela que essa população possui menos acesso à recursos básicos socioambientais, espaços livres de lazer e áreas de proteção social e urbana.

Nossa comunidade sempre sofreu com os problemas que são comuns dos problemas de todas as comunidades periféricas, falta tudo, tudo mesmo. Educação, saúde, segurança, saneamento, moradia etc. Aqui na Vila da Paz, tudo isso se agrava por conta de um grotão que atravessa toda comunidade, trazendo desconforto, dificuldade para se transitar, acúmulo de água fétida (Barros, 2025)<sup>18</sup>

Relatos em matérias de jornais retratam que desde a década de 1990, houve a reivindicação da construção de galerias para o tratamento do esgoto da área. No entanto, o poder público alegava não possuir recursos para a concretização da obra, considerada cara (O DIA, 1991). No final dos anos 1990, iniciaram-se as obras do Projeto Vila-Bairro na área, um conjunto de políticas públicas com o objetivo de urbanizar e requalificar as favelas da cidade, para que tivessem então um *status* de bairro. Conforme apontado no capítulo anterior, este programa tinha como objetivo garantir um padrão mínimo de urbanização para as vilas e favelas de Teresina, a partir da construção de unidades habitacionais, provisão de saneamento básico e obras de pavimentação viária.

Vale ainda lembrar que as ações promovidas pelo Projeto Vila-Bairro foram limitadas e incompletas, devido a problemas de orçamento e dificuldades técnicas pela gestão. No caso das ações na Vila da Paz, observa-se que elas se restringiram à melhoria parcial de moradias por meio do regime de “mutirão”, em que a Prefeitura financiou a compra de material de construção para casas de modelo pré-definido, e os moradores entraram com sua própria mão-de-obra, além da construção de unidades sanitárias externas às residências por meio do mesmo regime (Firme, 2002; Viana, 2018).

Essas ações foram classificadas, quanto ao seu grau de eficiência, como “relativamente insatisfatórias”, em relação às ações de unidades sanitárias e de melhoria habitacional, e como “mais que satisfatórias”, em relação às ações de pavimentação de vias, de acordo com o relatório de avaliação do programa,

---

<sup>18</sup> Entrevista concedida via meio digital por Antonia Rodrigues do Nascimento Barros, liderança comunitária da Vila da Paz e moradora desde 1986, em 24 de novembro de 2025.

contratado pela Prefeitura Municipal de Teresina, e desenvolvido pela Oferta Assessoria e Consultoria Ltda (2000). Entre os fatores determinantes para os níveis de eficiência apontados, elencou-se a opção estratégica de maior investimento em algumas ações, a flexibilidade dos recursos advindos do BNDES e a alteração no processo de operacionalização das ações, para a classificação dessas em “mais que satisfatória” (pavimentação de vias). Quanto às ações consideradas “relativamente insatisfatórias” (unidade sanitária e melhoria habitacional), foram elencadas dificuldade de terreno para implantação de obras, alterações no custo médio das obras inicialmente previsto, o próprio sistema executivo de autoconstrução - visto que no caso das melhorias habitacionais, seriam necessárias ações específicas para cada família beneficiada -, e o estabelecimento de metas superestimadas, gerando dificuldades operacionais e incapacidade de atendimento às demandas do projeto (Firme, 2002).

Vale ressaltar que a progressiva urbanização de uma área de favela, resulta não só da ação dos próprios moradores que, pouco a pouco, melhoraram suas residências e diversificaram os usos no espaço urbano, mas também da ação do Estado como agente promotor de serviços de infraestrutura urbana. No entanto, essa urbanização pode desencadear uma valorização que gera a expulsão de alguns de seus moradores e atrai outros, normalmente de maior poder aquisitivo – a chamada gentrificação. Além disso, essa ação estatal, muitas vezes, pode advir de pressões exercidas por movimentos organizados de moradores em associações ou por interesses clientelistas (Corrêa, 1989).

Assim, o Programa Vila-Bairro da década de 1990 não conseguiu resolver demandas essenciais da comunidade da Vila da Paz, como o acesso ao saneamento básico, regularização fundiária e requalificação ambiental das áreas próximas aos grotões localizados na Vila. Ainda em meados da década de 2000, há registros de reivindicações de moradores pelo fim do esgoto à céu aberto, solicitando a construção de uma galeria para a área (O DIA, 2008). Em 2007, quatro pessoas da mesma família, que moravam em uma casa de taipa próximo a área do grotão, morreram na comunidade, vítimas de um deslizamento de terra devido ao grande volume de chuvas ocorrido no período (FOLHA, 2007). A área da Vila da Paz

apresentava, assim, a necessidade de uma grande intervenção de requalificação ambiental e urbana.

Apesar de também ser considerada uma área de risco, a Vila da Paz não integrou, inicialmente, as ações da 2ª e 3ª etapas do Vila-Bairro. Foi somente em 2010 que a Prefeitura propôs ações de urbanização para a área, a partir da elaboração de um novo projeto de requalificação desenvolvido pelo arquiteto piauiense Anderson Mourão, que tinha como objetivo a construção de habitação de interesse multifamiliar na comunidade para abrigar as famílias que deveriam ser reassentadas, visto que estavam situadas em áreas de risco. O projeto do arquiteto recebeu em 2009 o prêmio CAIXA-IAB de melhor “Habitação Sustentável Multifamiliar em Área de Favela” (Sobreira, 2009). A visibilidade alcançada com o prêmio atraiu o interesse do poder público municipal em executar o projeto, a partir de recursos advindos do PAC UAP 2 e contrapartidas da própria prefeitura. Assim, em 2010, foi iniciado o processo de elaboração de estudos e desenvolvimento do projeto para a urbanização da área da Vila da Paz, pelo próprio Anderson Mourão e equipe parceira.

(...) a minha intenção era essa, era pegar uma área muito difícil de se trabalhar, com muita declividade, assoreamento, habitação irregular, falta de saneamento, lixo nas ruas, violência, e mostrar que um projeto de urbanização pode fazer uma grande diferença, como o Jaime Lerner, uma das maiores referências que a gente tem em planejamento urbano, urbanismo, aqui no Brasil, comenta, fazer uma cultura urbana, o bem que isso traz para a sociedade (Mourão, 2025)<sup>19</sup>.

O aspecto central do projeto original idealizado pelo arquiteto era a habitação, e a partir disso, trazer um ordenamento para o espaço adaptado à topografia do local e promover uma mudança do relacionamento dos moradores da comunidade com as águas urbanas, a partir da construção de um parque linear, que contaria com instrumentos de saneamento natural e captação de água da chuva para reuso, além de realizar o aproveitamento das encostas para o reflorestamento e proteção do solo, com a implantação de espaços comunitários de cultivo de hortaliças e pomares. O Parque Linear abrangeria áreas de lazer, cultura e requalificação ambiental, interligadas com a presença de conjuntos de habitação de interesse social, que

---

<sup>19</sup> Entrevista concedida pelo arquiteto Anderson Mourão via meio digital em 30 de janeiro de 2025.

deveriam abrigar as famílias reassentadas, que estavam situadas em áreas de risco na comunidade (figura 27).

Figura 27: Maquete eletrônica do Projeto de Requalificação da Vila da Paz, desenvolvido pelo arquiteto Anderson Mourão e CAN Arquitetura Sustentável, com consultoria de DRZ Geotecnologia e Consultoria.



Fonte: Anderson Mourão (2013).

No entanto, diversos conflitos foram relatados na elaboração e execução do projeto de Urbanização da Vila da Paz. O poder público municipal realizou diversos chamamentos de licitação para contratação de projetos urbanos e de infraestrutura por parte de diversas empresas, criando um consórcio em que várias consultorias ingressaram para realização do projeto de requalificação da área. Além disso, o eixo habitacional perdeu força no projeto devido às dificuldades alegadas pela prefeitura na obtenção de terrenos adequados para a construção das habitações. Isso trouxe insegurança para os moradores da comunidade, que tinham expectativas quanto à construção de um conjunto habitacional na área que iria garantir a permanência da população no local.

Inicialmente estava prevista a construção de unidades habitacionais para que as pessoas fossem realocadas dentro da mesma área de intervenção (as pessoas têm muita resistência em sair de lá mesmo morando de forma precária e algumas em áreas de risco). (...) Os conjuntos tinham uma

inviabilidade técnica o custo necessário para os locais indicados seria altíssimo (Portela, 2025).<sup>20</sup>

As dificuldades geradas pelo conflito quanto à questão habitacional também se refletem na ausência de transparência quanto ao conteúdo do projeto e o reassentamento das famílias. O poder público municipal suspendeu as audiências públicas de discussão sobre o projeto e deu continuidade ao mesmo sem qualquer forma de controle social.

Houve muitas dificuldades no entendimento do projeto, mesmo com a presença dos membros da Prefeitura dentro da comunidade, as famílias ficaram confusas e inseguras com as abordagens do poder público. (...) Acho que faltou um diálogo mais social e comunitário, tornando-se uma conversa político partidária (Barros, 2025).

Além disso, a relação entre Estado e técnicos se mostrava conflituosa devido à entaves burocráticos e baixa capacidade institucional.

E as dificuldades para articular com as instituições envolvidas é justamente essa, de não ter uma voz de comando. Então, a gente parecia que ficava dando voltas. Tinha relatórios de análise, chegava com muito atraso. Aí, quando vinha, você adaptava o que tinha, gerava material. Eram dezenas e dezenas de pranchas e carimbos e memoriais, pacote de impressão, muita coisa. Tudo era recurso, né? Tudo era tempo, energia. E aí, chegava, passavam seis meses, aí vinha outro relatório pedindo coisas diferentes, entendeu? Então, isso é muito complicado (Mourão, 2025).

A partir do início das obras, em 2013 (figura 28), os moradores da comunidade relataram diversas mudanças ocorridas no projeto, realizadas sem consulta prévia à população atingida. Apesar da proposta inicial de que nenhuma família sairia da área, mais de 624 famílias seriam diretamente atingidas pelas intervenções realizadas no local, sendo estas reassentadas em outras localidades. No âmbito do processo de reassentamento, foram realizados acordos com as famílias atingidas para o pagamento de indenização ou a realocação para conjuntos habitacionais integrantes do Programa Minha Casa Minha Vida. Em 2015, apenas 156 das 624 famílias impactadas pelas obras do projeto conseguiram realizar acordos com a prefeitura e receber a indenização equivalente (Antunes, 2015). Mesmo assim, grande parte das famílias tiveram que sair de suas residências ainda que não houvesse um acordo estabelecido, tendo que arcar com o estigma da remoção e custos de aluguel.

---

<sup>20</sup> Entrevista concedida pelo Secretário Executivo de Captação de Recursos e Monitoramento da SEMPLAN – Teresina, Italo Portela, via meio digital, em 05 de novembro de 2025.

Figura 28: Execução das obras do projeto de Requalificação da Vila da Paz, em 2013.



Fonte: Jefferson Padua (2013).

O projeto de requalificação da Vila da Paz tinha como prazo de conclusão de obra o final do ano de 2016. Contudo, no mesmo período, apenas um terço da obra havia sido realizada. O projeto também enfrentou problemas quanto ao andamento da execução das intervenções, que ficaram suspensas desde 2017, sendo retomadas apenas em novembro de 2022 (Santos, 2022). Nesse meio tempo, as residências dos moradores que continuavam na área do entorno do grotão sofriam com a erosão do solo, causada pelas escavações realizadas nas obras do projeto. Foram encontrados diversos relatos e denúncias de moradias com patologias como fissuras e rachaduras, levando ao risco de desabamento (G1 PI, 2022; Mourão, Marreiros, 2022). A situação de risco ambiental também foi agravada pelas obras (e sua paralisação), deixando a área mais suscetível a desabamentos de terra e alagamentos, levando diversas famílias a abandonarem suas casas (figura 29).

Figura 29: casas localizadas no entorno próximo das obras de requalificação do grotão da Vila da Paz.



Fonte: Acervo pessoal (2025).

Até o ano de 2025, as obras da requalificação da Vila da Paz ainda não tinham sido totalmente finalizadas. Em 2024, foram entregues a infraestrutura do canal de drenagem, uma quadra esportiva coberta, playgrounds, banheiros públicos, quiosques e pistas de skate, além da urbanização com iluminação pública e calçamento. No entanto, a etapa de regularização fundiária, exigida pelo contrato com o PAC e a Caixa Econômica Federal, ainda não foi finalizada, de acordo com responsáveis pelo processo da ETURB. Denominada como “Etapa 1”, essa fase do projeto está sendo viabilizada a partir de recursos do Orçamento Geral da União, totalizando um montante de R\$ 20.278.678,18 (vinte milhões, duzentos e setenta e oito mil e seiscentos e setenta e oito reais e dezoito centavos).

A “Etapa 2” do projeto foi viabilizada por um financiamento realizado entre a prefeitura e o Banco CAF, em 2018, para desenvolvimento do programa “Teresina Sustentável”, que incluiu, entre outras ações, as intervenções de urbanização da Vila da Paz. Os recursos externos totalizaram cerca de R\$ 21.932.572,00 (vinte e um milhões, novecentos e trinta e dois mil, quinhentos e setenta e dois reais) para o exercício de 2018-2021, com liberação posterior de mais cerca de R\$ 27.500.000,00 (vinte e sete milhões e quinhentos mil reais) para o exercício de 2022-2025 (PMT, 2019). Vale ressaltar que o projeto abrange não só a área da comunidade da Vila da Paz, mas também as comunidades vizinhas Vila Costa Rica e Vila Jerusalém (Etapa 2), atingindo direta e indiretamente mais de 19 mil habitantes na região (figura 30).

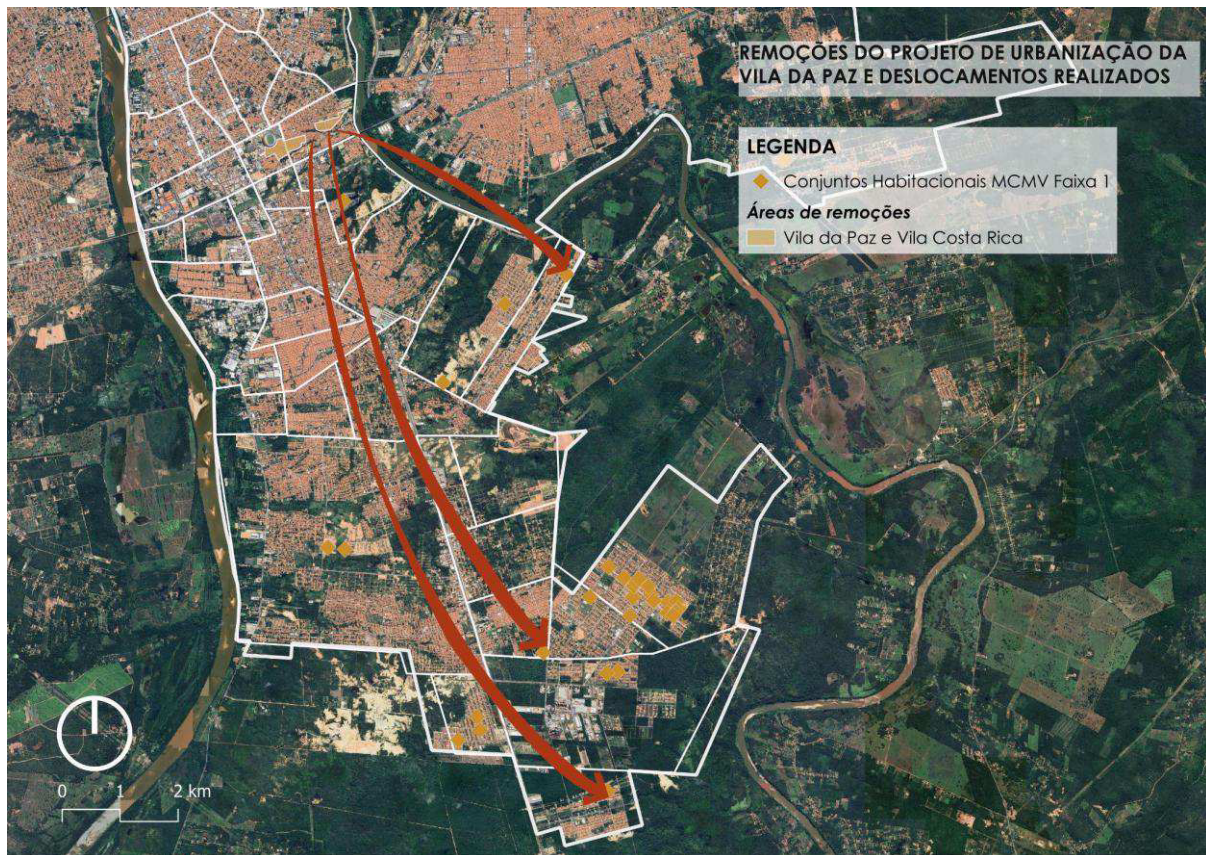
Figura 30: *Masterplan* atualizado das Etapas 1 e 2 do Projeto de Requalificação da Vila da Paz.



Fonte: Construtora R. Melo (2025).

Quanto à população reassentada, grande parte das famílias que tiveram de sair de suas casas foram para conjuntos habitacionais localizados em áreas periféricas da zona Sul, como Porto Alegre, Portal da Alegria, Bosque Sul, Parque Sul e Eduardo Costa, sendo grande parte dessas áreas compostas por grandes conjuntos do PMCMV, implementados durante a primeira fase do programa (figura 31).

Figura 31: Dinâmica dos deslocamentos realizados pelas populações removidas devido ao projeto de Urbanização da Vila da Paz em Teresina.



Fonte: elaborado pela autora (2025).

Não foi possível confirmar se a realocação dessas famílias para os conjuntos do PMCMV ocorreu de acordo com diretrizes do projeto ou por vontade particular das famílias, visto que o valor das indenizações não era suficiente para compra de uma moradia em localização próxima da Vila da Paz. Porém, pode-se concluir que o projeto contribuiu diretamente para a desterritorialização desses sujeitos vulneráveis, que foram expulsos, mais uma vez, da comunidade em que viviam para áreas periféricas, reiterando a tendência de urbanização fragmentada viabilizada através de políticas habitacionais e projetos urbanos.

### 3.2 CIDADE EM EXPANSÃO: O PADRÃO DE OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA ZONA SUL DE TERESINA

A zona Sul de Teresina se tornou sinônimo de expansão territorial através de conjuntos habitacionais, sendo a COHAB a grande indutora desse processo nas décadas de 1970 a 1980, graças a recursos do SFH obtidos junto ao BNH. Agora, nos

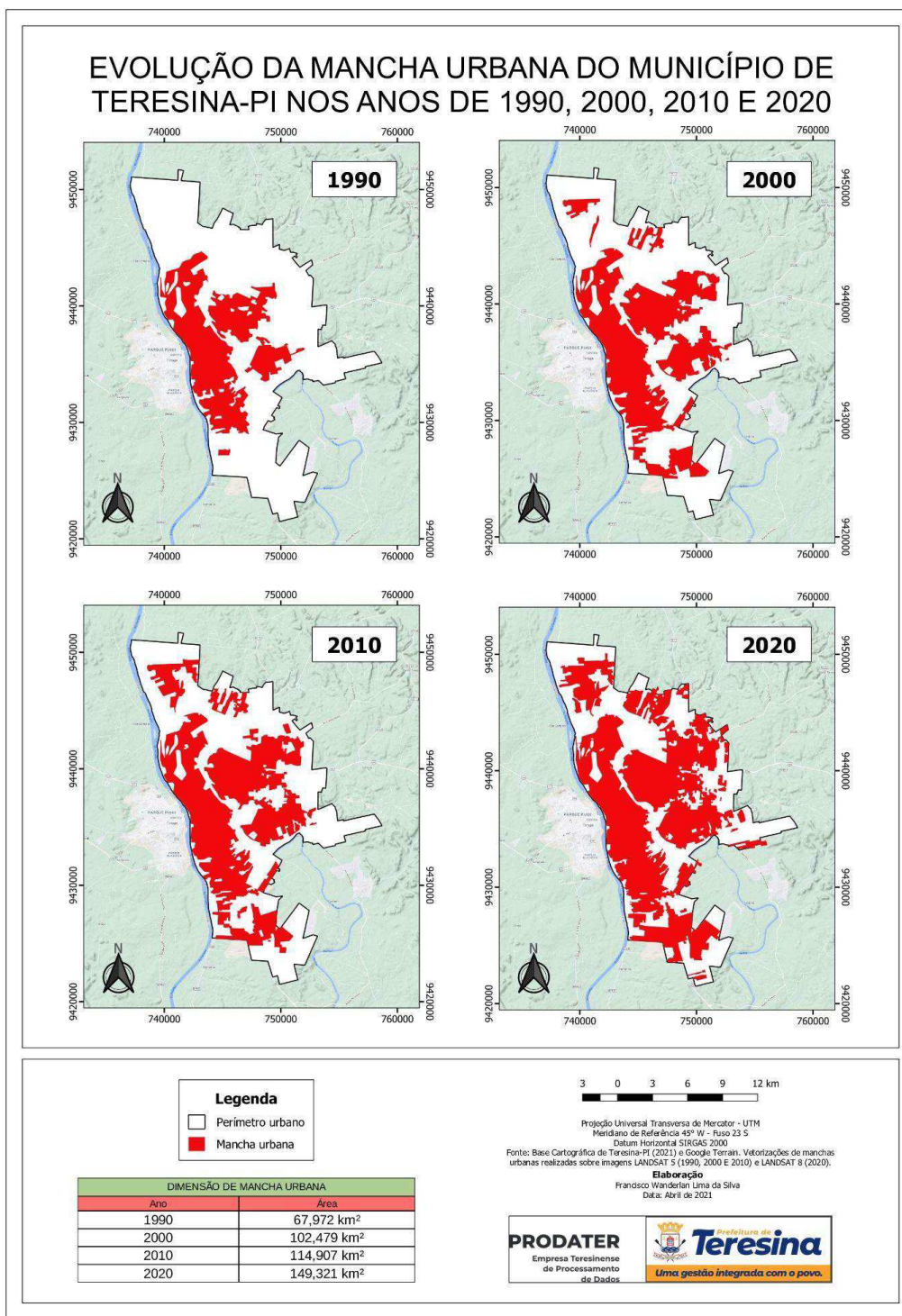
anos 2020, a zona continua com o seu papel como palco da expansão do perímetro urbano da capital ao conter grande parte dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, principal eixo da política habitacional nacional.

No entanto, o processo de ocupação dessa área não se deu de forma uniforme. Durante a década de 1990, com a redução dos investimentos federais no setor habitacional, principalmente o popular, a população de baixa renda passou a buscar outras formas de moradia na cidade, notadamente aquelas precárias em que prevalece a autoconstrução, tendo aumentado o número de comunidades urbanas e a desigualdade socioespacial na capital (Lima, 2019). Ademais, similar ao ocorrido no cenário nacional, Teresina também realizou tentativas de retorno a uma produção habitacional massiva após a segunda metade dos anos 1990, principalmente sob a forma da produção de autogestão e mutirão, além de unidades habitacionais construídas pela COHAB, que tentava garantir sua sustentabilidade financeira sem os recursos federais do extinto BNH. Contudo, o volume de moradias produzidas foi insuficiente, evidenciando a ausência de uma política nacional de habitação e a baixa capacidade institucional do poder local, em atender as demandas por moradia, justamente quando as políticas habitacionais passaram a ser municipalizadas.

Durante a década de 1990, foram construídas cerca de 4.163 unidades habitacionais em Teresina, sendo a maioria realizada a partir do sistema de mutirão, com recursos do OGU, do IAPEP, e da COHAB. Das unidades construídas, 2.002 estavam localizadas na zona Sul da cidade, sob a forma de lotes urbanizados, conjuntos habitacionais unifamiliares ou edifícios multifamiliares de apartamentos. Vale destacar que grande parte dos conjuntos possuíam poucas unidades, sendo o maior com 500 unidades habitacionais (UHs), e o menor com apenas 19 UHs. Também se destaca que, nesse período, a COHAB iniciou parcerias com a iniciativa privada na construção de conjuntos de apartamentos, a fim de garantir uma maior estabilidade econômica. Entre 1995 e 2000, foram construídas 192 UHs divididas em 04 condomínios na cidade, a partir do sistema de autofinanciamento, em que parte dos recursos construção do empreendimento advém dos adquirentes, que passam a contribuir desde o início da construção. Outra parte é financiada pelo empreendedor do conjunto (ADH/PI, 2022).

Entre 2003 e 2004, com a criação do Ministério das Cidades e dos Conselhos das Cidades, respectivamente, surgiram diversas normatizações e legislações específicas, e uma nova Política Nacional de Habitação foi concebida, o que garantiu a liberação de recursos aos estados, municípios e ao Distrito Federal, através de diversos programas habitacionais. Em Teresina, a COHAB-PI conseguiu contratar 3.127 UHs entre 2003 e 2006, espalhados em 30 áreas de intervenção, que iam desde vilas e favelas até a construção de casas pulverizadas em bairros consolidados na periferia. Das 30 localidades beneficiadas, 08 localizavam-se na zona sul, com destaque para a construção de unidades habitacionais na Vila Irmã Dulce, considerada uma das maiores favelas do país no final dos anos 1990 (ADH/PI, 2022). Com isso, houve a produção de uma nova configuração espacial da cidade, em que construção desses conjuntos, em sua maioria em áreas periféricas, resultou no espraiamento da mancha urbana, sendo forte indutor da expansão territorial da capital (figura 32).

Figura 32: evolução da mancha urbana de Teresina, entre as décadas de 1990 e 2020.



Fonte: Teresina (2021).

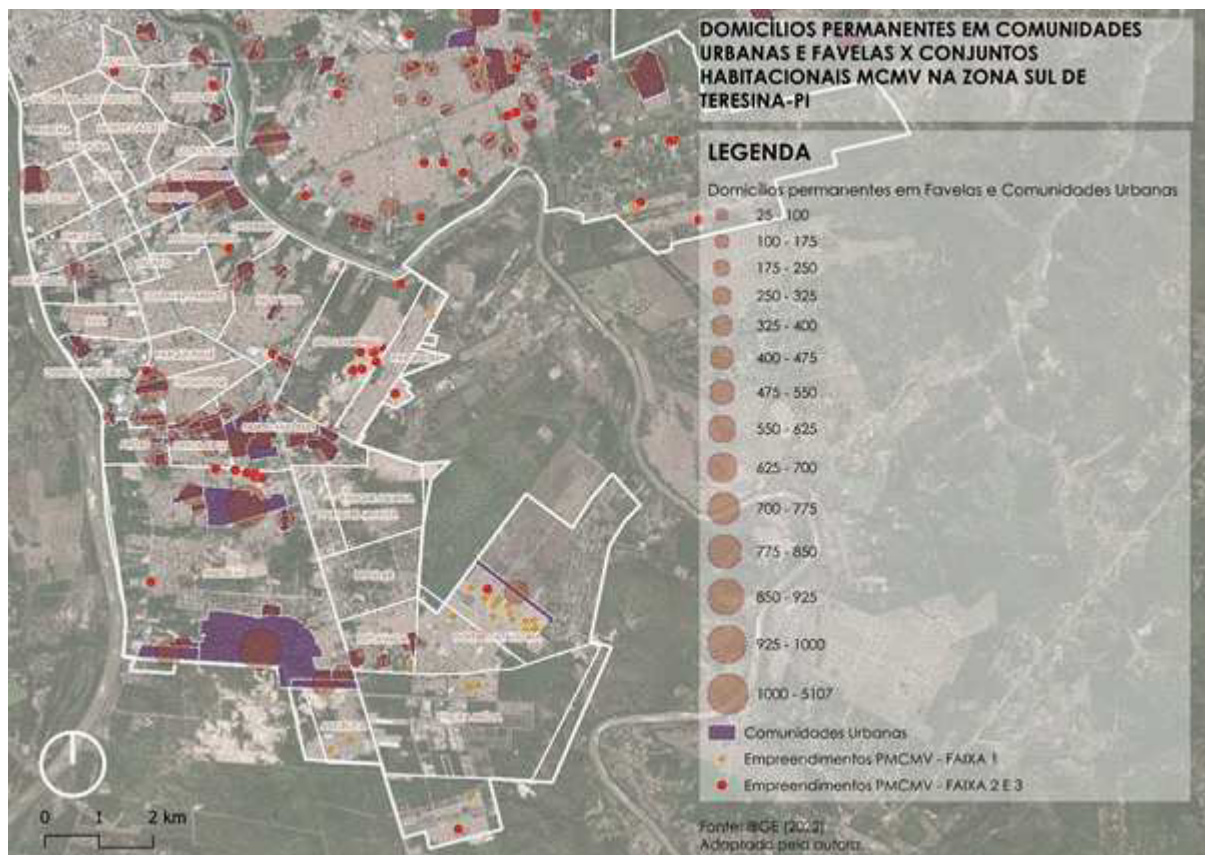
A partir da sequência de mapas da mancha urbana da cidade entre 1990 e 2020 (figura 32), pode-se constatar que houve uma considerável expansão territorial em direção às zonas Sul, Sudeste e Leste, fato que se deu principalmente a partir da construção de conjuntos habitacionais estatais. No entanto, também é possível

observar a predominância de grandes vazios nas periferias dessas zonas, que atuam como barreiras especulativas para a ocupação desses espaços. Assim, há uma tendência da ocupação das áreas mais periféricas, principalmente pela população mais pobre, mesmo com a disponibilidade de terras em áreas mais próximas das centralidades consolidadas, devido ao valor inferior dos terrenos em áreas mais distantes e maior oferta de habitações populares em regiões periféricas, visto que as formas de moradia prevalentes nas bordas da cidade correspondem às ocupadas pelas famílias de mais baixa renda.

A política de provisão habitacional se intensificou ainda mais no estado e na capital com o advento do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, com forte atuação do poder público municipal na organização da demanda por moradias das famílias integrantes das faixas de mais baixa renda. Assim, a produção habitacional viabilizada através do programa reafirmou o movimento de expansão territorial observado no século passado com a política do BNH e seus grandes conjuntos. Para a Faixa 1 de atendimento do PMCMV, foram construídas 22.939 unidades habitacionais em todas as zonas da cidade.

A zona Sul, assim como nas políticas habitacionais anteriores, concentrou grande parte das unidades construídas, distribuídas em 21 empreendimentos na área. Destaca-se que houve a criação de grandes conjuntos residenciais, como o Residencial Portal da Alegria VI-A, com 1.344 unidades e o Residencial Portal da Alegria VI-B, com 1.354 unidades, no formato de residências unifamiliares. Além desses residenciais, foram construídos conjuntos de apartamentos em uma grande gleba, onde verifica-se que houve o parcelamento para a implantação dos conjuntos multifamiliares. Nessa área foram construídos cerca de 14 condomínios MCMV, localizados um ao lado do outro, criando uma grande zona residencial (figura 33). Somado à questão da inserção urbana, em uma área de extrema periferia da cidade, a implantação desses conjuntos acabou intensificando o processo de segregação socioespacial enfrentado pelas famílias moradoras dos residenciais.

Figura 33: Domicílios permanentes em comunidades urbanas e favelas e Conjuntos Habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida na Zona Sul de Teresina, Piauí.



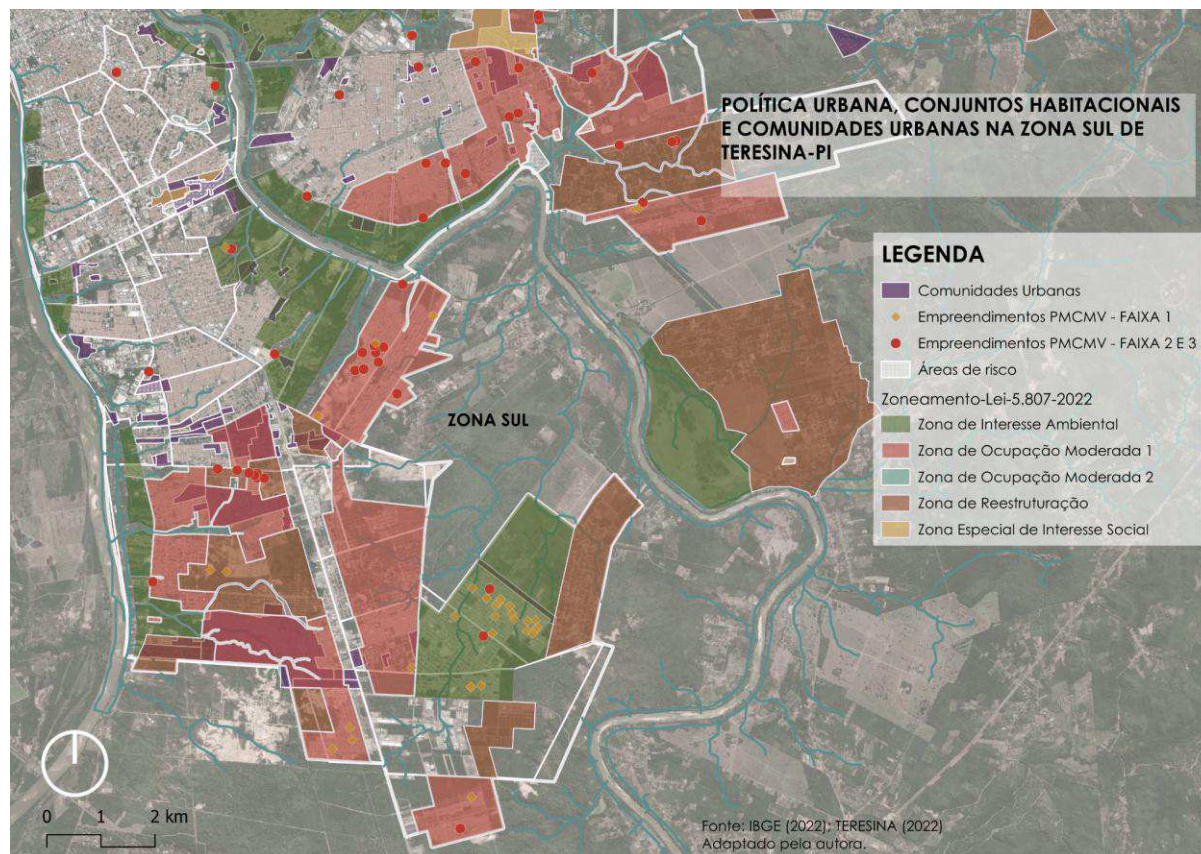
**Fonte:** IBGE (2022), adaptado pela autora.

Ainda observando o mapa da figura, é possível notar a presença de grandes assentamentos precários próximos dos conjuntos habitacionais do MCMV, com grande número de domicílios permanentes em seu território. A implantação desses conjuntos em áreas com grandes vazios tende a favorecer a ocorrência de ocupações irregulares nessas glebas vazias e em possível processo de especulação imobiliária, contribuindo para a precarização das periferias. O grande número de domicílios nessas comunidades urbanas também indica que a política de provisão de interesse social não tem se mostrado eficaz como instrumento de redução do déficit habitacional.

Ao relacionarmos a política habitacional com a política urbana, é possível observar que nenhum empreendimento do PMCMV foi implementado em áreas de ZEIS na zona Sul da cidade (figura 34). A maioria dos conjuntos estão localizados nas Zonas de Reestruturação, Zonas de Ocupação Moderada e Zonas de Interesse Ambiental. As duas primeiras se inserem na macrozona de ocupação moderada, que tem como

objetivo a priorização de investimentos em complementação de infraestrutura e implantação de equipamentos públicos, recebendo projetos de estruturação urbana que induzam à ocupação controlada e adequada, além de ações de regularização fundiária e ações com foco na “contenção do processo de reprodução da informalidade urbana” (TERESINA, 2019, p. 24).

Figura 34: Política urbana, conjuntos habitacionais MCMV e comunidades urbanas na zona Sul de Teresina, Piauí.



**Fonte:** IBGE (2022); TERESINA (2022). Adaptado pela autora.

Segundo o diagnóstico do PDOT, a área correspondente a essa macrozona apresenta infraestrutura incompleta e a significativa presença de vazios urbanos, com grande incidência de residências unifamiliares e núcleos urbanos informais. Assim, a implantação de mais conjuntos residenciais nesta macrozona se mostra uma estratégia de intervenção que vai de encontro ao estabelecido na política urbana, que traz como uma de suas principais diretrizes a diversificação de usos.

Art. 78. São objetivos da Macrozona de Ocupação Moderada: I - Miscigenação por atividades de comércio e serviço e indústrias; II - Miscigenação por atividades de comércio e serviço e indústrias;

Complementação da infraestrutura e estrutura urbanas, especialmente a viária, fortalecendo as conexões urbanas; III - Receber Projetos de Estruturação Urbana, que induzam à ocupação controlada e adequada; 24 IV - Receber ações de regularização urbanística e fundiária de interesse social; V - Receber ações e políticas com foco na contenção do processo de reprodução da informalidade urbana; VI - Receber empreendimentos que gerem emprego e renda, atendendo às demandas da população de baixa renda residente (TERESINA, 2019, p. 24).

Na prática, o que se tem é a criação de zonas residenciais segregadas em diversas áreas periféricas da cidade, com ausência de serviços básicos e monofuncionalidade do uso do solo (figura 35). Os conjuntos empreendidos na região do Torquato Neto, por exemplo, refletem os impactos desse tipo de intervenção na vida dos beneficiários. Observa-se que na área, foram construídos 14 conjuntos habitacionais do PMCMV Faixa 1, durante a primeira fase do programa, do tipo multifamiliar e unifamiliar, distribuídos pelos bairros Portal da Alegria, Esplanada, Pedra Miúda e Torquato Neto, totalizando 10.068 unidades habitacionais nessa área (tabela 5). Além disso, foram construídos dois empreendimentos do PMCMV Faixa 2 nos bairros Portal da Alegria e Torquato Neto, sendo os dois do tipo unifamiliar. Apesar da quantidade expressiva de produção de moradias, observa-se a incidência de área de assentamentos precários no entorno dos conjuntos.

Figura 35: Vista aérea do Residencial Torquato Neto, na zona Sul de Teresina, Piauí.



**Fonte:** G1 Piauí (2021). Disponível em:

<https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2021/05/20/moradores-do-conjunto-torquato-neto-em-teresina-sofrem-ha-12-anos-com-a-falta-de-drenagem-na-regiao.ghtml>

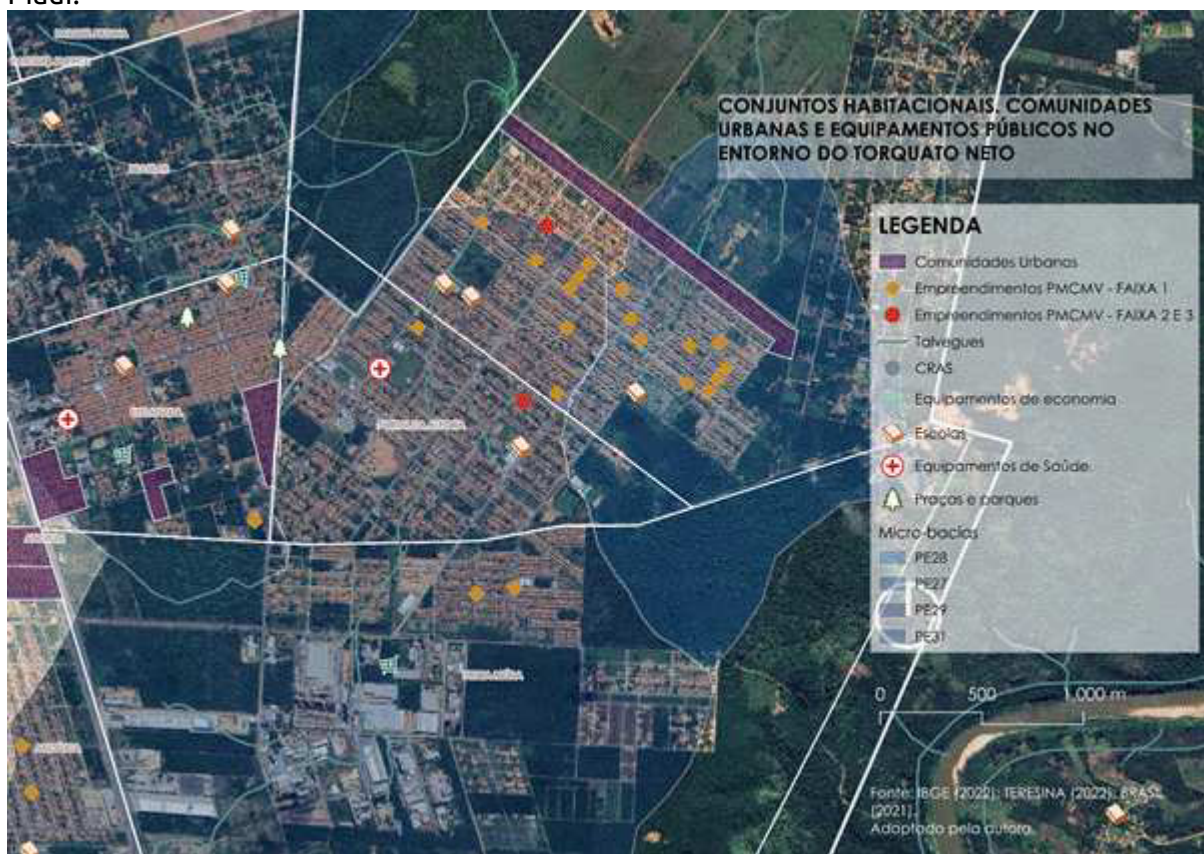
Tabela 5: Empreendimentos do PMCMV localizados no entorno do Residencial Torquato Neto (zona Sul de Teresina), quantidade de Unidades e Valor Contratado.

<b>Empreendimento</b>	<b>Quantidade de UH</b>	<b>Valor Contratado (R\$)</b>
RESIDENCIAL JUDITE NUNES	804	49.044.000
RESIDENCIAL PORTAL DA ALEGRIA VI A	1344	71041576
RES PROF WALL FERRAZ	928	49009816
RESIDENCIAL PORTAL DA ALEGRIA VI B	1354	71301235
RESIDENCIAL TERESINA SUL I	500	18777036
RESIDENCIAL PORTAL DA ALEGRIA IV	450	16649132
RESIDENCIAL PORTAL DA ALEGRIA III	450	16649132
RES TERESINA SUL II	500	18777036
CONDOMÍNIO BEM VIVER	400	16572369
RESIDENCIAL JARDIM DOS CANELEIROS - B	576	40047903
RESIDENCIAL JARDIM DOS CANELEIROS - A	720	49497604
RESIDENCIAL JARDINS DOS IPÊS	720	43919409
RESIDENCIAL ANGICOS	1296	88868346
RES BEM ME QUER	26	1859433
<b>TOTAL</b>	<b>10.068</b>	<b>552.013.927</b>

**Fonte:** Brasil (2021), adaptado pela autora.

Vale destacar que na área, há um processo de precarização intensificado pela situação de risco dos conjuntos devido às condições geotécnicas dos terrenos em que foram implantados. A região é cortada por um grande talvegue, e está inserida totalmente nas microbacias PE28 e PE29 (figura 36), que não foram levadas em consideração na concepção dos projetos dos conjuntos. Basta ver o fato de que os empreendimentos estão localizados em setores onde inexistem um sistema de drenagem e escoamento de águas pluviais adequado para a hidrografia existente. Além disso, os empreendimentos do Torquato Neto foram construídos sem a provisão de rede de esgoto, iluminação pública e coleta de lixo regular.

Figura 36: Conjuntos habitacionais MCMV, comunidades urbanas e presença de equipamentos públicos no entorno do Residencial Torquato Neto, zona Sul de Teresina, Piauí.



**Fonte:** IBGE (2022); TERESINA (2022); BRASIL (2021). Adaptado pela autora.

Observando o mapa da figura acima quanto a disponibilidade de equipamentos públicos na região, é possível notar que a relação entre oferta e demanda de serviços públicos é desequilibrada. Os 20 conjuntos implantados na região abrigam cerca de 10.164 unidades habitacionais (BRASIL, 2021). O equipamento de saúde mais próximo dos conjuntos trata-se apenas de uma UBS, que atende toda a área do

residencial Torquato Neto, bairro Pedra Miúda e Portal da Alegria, correspondendo a cerca de 16.824 habitantes. Esse equipamento urbano comunitário é responsável pela atenção primária à saúde, oferecendo serviços de baixa complexidade aos usuários. O atendimento secundário ou de média complexidade é realizado pelas Unidades de Pronto Atendimento, que no caso da zona Sul, é atendida de forma integral unicamente pela UPA do bairro Promorar, que tem como demanda uma população de cerca de 245.000 pessoas. É importante destacar que a distância entre a unidade de atendimento de média complexidade e a região do residencial Torquato Neto é de mais de 8km de distância, reforçando o isolamento de seus moradores com o restante da cidade quanto ao atendimento de serviços básicos comunitários.

Quanto às escolas, há uma boa distribuição de equipamentos, com a presença de duas creches, uma escola de ensino fundamental e uma escola de ensino médio. No entanto, vale destacar que as creches só foram inauguradas em 2019 e 2020, mesmo com o residencial tendo sido entregue em 2009, ou seja, os moradores dos conjuntos passaram cerca de 10 anos aguardando a construção das creches, agravando a situação de precarização da área, principalmente em contextos familiares onde a mãe é a chefe da família.

Quanto à provisão de infraestrutura urbana, de acordo com a Portaria nº 724 de 15 de junho de 2023, do Ministério das Cidades, uma das exigências para entrega do empreendimento às famílias beneficiárias é a “existência de infraestrutura básica em operação, compreendida por abastecimento de água, coleta de esgoto, drenagem de águas pluviais, energia elétrica e iluminação pública” (BRASIL, 2023). Apesar dos conjuntos do Torquato Neto terem sido entregues em 2009, ainda na primeira fase do PMCMV, a questão da drenagem ainda não foi resolvida.

Posso te dizer que esse conjunto foi feito de forma equivocada e errada (...) posso te dizer que eles soterraram um braço de um rio, do rio Poti, pra construir essas casas, onde temos um problema muito grande de escoamento de água, né? Um problema grande por falta de galeria... não foram deixadas áreas verdes, áreas institucionais, pra que fossem construídas praças, creches...<sup>21</sup> (de Paula, 2025).

---

<sup>21</sup> Entrevista concedida por Roriz de Paula, presidente da Associação Comunitária do Torquato Neto, via meio digital em 8 de setembro de 2025.

Para além da situação de risco, dada a falta de drenagem, a presença de grupos do crime organizado e a ausência do Estado levaram a que muitas famílias deixassem suas casas, passando a predominar organizações associadas ao tráfico, que inclusive utilizam os imóveis como esconderijos, depósitos e pontos de vendas de entorpecentes (Prado, 2025). Esse contexto aumentou a precarização dos moradores da área, que agora lidam com a falta de segurança, segregação e risco ambiental, intensificados pela ausência do Estado na resolução desses problemas.

Outro conflito observado na área foi a demora na entrega das unidades habitacionais, mesmo com a conclusão das obras dos empreendimentos. Diante dessa situação, houve a restituição de posse dos imóveis, e as pessoas que tinham ocupado as moradias acabaram migrando para um terreno vazio no entorno dos conjuntos habitacionais, transformando-se numa área de comunidade urbana denominada Parque Torquato Neto.

Assim, observa-se uma dinâmica em que a construção de grandes conjuntos habitacionais em áreas periféricas transforma os empreendimentos na antessala da ocorrência de uma nova favela em seu entorno, além do processo de favelização do próprio empreendimento (Brum, 2011; Burgos, 2014), através da ocupação de áreas coletivas dos conjuntos por construções do tipo “puxadinhos” que trazem novos usos a esses espaços (figura 37). Essas construções improvisadas surgem na tentativa de suprir as necessidades de serviços e comércios vivenciados pelos moradores dos conjuntos. O que ocorre, na prática, é a tendência de precarização e favelização da própria habitação formal, que não levou em consideração as necessidades de seus beneficiários quanto à provisão de serviços e infraestrutura.

Figura 37: “Puxadinhos” no recuo interno do muro do Conjunto Habitacional Francisco das Chagas Oliveira, Faixa 1 do MCMV. De acordo com moradores, trata-se de pontos comerciais, utilizados como bares ou vendas tipo mercadinhos, alugados diretamente com o síndico do condomínio.



**Fonte:** acervo da autora (2024).

Além disso, a presença de grandes glebas vazias no entorno desses conjuntos, comuns nas zonas de expansão da cidade, favorece a ocorrência de ocupações nesses terrenos. Portanto, na ausência de planos de expansão urbana para estas franjas urbanas, pode-se afirmar que a política habitacional implementada nas áreas periféricas das cidades contribui para sua precarização e favelização, visto que a ocorrência de assentamentos precários está diretamente associada à presença de conjuntos habitacionais dissociados da política urbana e incompletos nos seus conteúdos programáticos, atendendo-se à demanda por moradia, mas sem garantir o acesso pleno à cidade, naquilo que ela deveria proporcionar.

### 3.3 ESPECULAÇÃO E HABITAÇÃO POPULAR NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO PERIFÉRICO.

Com o avanço do neoliberalismo, a partir de meados da década de 1980 a 1990, tem-se a intensificação do processo de monopolização da produção e distribuição da riqueza, alcançando uma escala global, assim como a adoção do seu receituário na concepção e implementação das políticas públicas. Além disso, observa-se a presença de agentes e organizações multinacionais no processo decisório dos arranjos institucionais, seja na escala nacional, estadual ou local. Ademais, a crise econômica de 2008 revelou o acirramento da concorrência entre as grandes corporações multinacionais, articuladas para a valorização da nova esfera financeira, gerando consequências devastadoras sobre aspectos como a distribuição de renda, de riqueza e o acesso à moradia.

No Brasil, junto com a redução da participação do Estado no financiamento habitacional, as empresas de produção imobiliária tornaram-se cada vez mais dependentes do capital financeiro privado internacional. A estabilidade monetária alcançada com o Plano Real em 1994, com o governo FHC, permitiu que os segmentos de classes média e média baixa financiassem a explosão da produção habitacional de mercado; além disso, grandes edifícios do terciário passaram a ser ofertados como investimentos, visto que os rendimentos na esfera financeira ganham importância como parâmetro especulativo (Fix, 2011).

Assim, tem-se um avanço inédito do sistema financeiro capitalista sob a lógica da securitização de ativos, que consegue transformar qualquer fluxo de rendimento estável e duradouro em um título financeiro, que pode ser negociado em mercados secundários e, assim, objeto de especulação. Ademais, a produção do ambiente construído urbano não escapou dessa lógica, sendo criados instrumentos financeiros que permitiram aos grandes investidores, no papel das incorporadoras, de obterem uma boa parte dos rendimentos gerados através dos negócios imobiliários urbanos (Rolnik, 2015).

“A tendência é que parte do fluxo de capitais viabilizado com o aumento de crédito seja capturado na forma de renda da terra” (Fix, 2011, p. 142). Ou seja, a acumulação do capital se dá através de operações especulativas com a terra, que aumenta os

preços dos terrenos, favorecendo a produção de unidades habitacionais nas franjas urbanas ou em áreas rurais a serem transformadas em áreas urbanas, visto que a mudança nos limites do perímetro urbano, realizada e autorizada pelo poder público municipal, representa os interesses dos proprietários de terra. Assim, prevalece a lógica de produção e estruturação urbana que favorece ao setor privado da construção civil e do mercado imobiliário, em que a reduzida disponibilidade de terras a baixo custo e a forte disponibilidade de recursos do PMCMV promoveu um intenso processo especulativo nas cidades (Ferreira, 2012). Como explica Rufino *et al* (2015),

Ao analisar o processo de implementação dos empreendimentos Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas, verificou-se a predominância de localizações periféricas, muitas vezes fora dos municípios polos, e o predomínio de conjuntos habitacionais de grande porte. Tais características tendem a reforçar, em territórios já precários, situações de exclusão socioterritorial, comprometendo a qualidade de vida das famílias beneficiadas, devido à ampliação de dificuldades de acesso a equipamentos, serviços e empregos. Além disso, observa-se também, em muitos casos, a desconexão do programa com a concentração dos déficits apontados pelas políticas habitacionais locais (Rufino *et al*, 2015, p. 104-105).

Além disso, é possível perceber a naturalização do programa habitacional como um negócio imobiliário, sendo responsável pela ampliação do setor na economia, principalmente pelos agentes envolvidos na produção dos empreendimentos. No entanto, isso traz como consequências o reforço da precarização do processo de urbanização, que se desdobra na piora das condições socioeconômicas dos beneficiários.

Vale destacar que o acesso à terra é o principal entrave para a solução da problemática habitacional, visto que a retenção da terra urbanizada pelas camadas de mais alta renda ainda impera de forma generalizada. A falta de terras gera a supervalorização de terrenos disponíveis nas áreas centrais da cidade, transferindo o preço fundiário para o preço da unidade habitacional. Assim, o mercado se desloca em direção às áreas mais periféricas, onde a terra é mais barata. Soma-se a isso o fato de que o Estado tem dificuldades em arcar com o preço de terrenos bem localizados, sendo obrigado a construir em glebas distantes, o que aumenta o custo

com a extensão da infraestrutura urbana (Ferreira, 2012). Assim, observa-se que os subsídios oferecidos pelo PMCMV tendem a não mais beneficiar a população alvo da política, mas sim a serem drenados pelo aumento especulativo da terra, o que favorece os proprietários fundiários, que muitas vezes, são os mesmos executores do empreendimento.

Ao analisarmos a quantidade de domicílios vagos na capital teresinense, de acordo com os dados do último censo do IBGE (2022), observa-se que a quantidade de domicílios não ocupados (49.471 domicílios) supera em quase o dobro do número de unidades em déficit habitacional na cidade (25.108 unidades), o que demonstra a ocorrência de um forte processo especulativo (tabela 6). Assim, a justificativa da implantação de conjuntos baseada na afirmação de falta de terras não se faz verdadeira. Por outro lado, a localização desses conjuntos nas zonas de expansão intensifica o processo especulativo na cidade, em que a infraestrutura urbana pública é utilizada como artifício na valorização de terrenos pertencentes a agentes privados.

Tabela 6: Domicílios não ocupados, por tipo, em Teresina, Piauí.

Total de domicílios	Vago - Total	Vago - Casa	Vago - Casa de vila ou condomínio	Vago - Apartamento	Vago - Casa de cômodos	Vago - Habitação indígena	Vago - Estrutura degradada
<b>75100</b>	49471	33086	1139	13560	282	5	1399

**Fonte:** Censo IBGE (2022). Adaptado pela autora.

A análise da implementação dos empreendimentos do PMCMV em Teresina mostra que a contratação de unidades não se deu na mesma proporção que as demandas por moradia na cidade. Entre 2009 e 2021, considerando as duas fases do programa e uma parte do Programa Casa Verde e Amarela (2019-2022), foram construídos 127 empreendimentos, totalizando 26.060 unidades. No entanto, observa-se um grande contraste entre quantidade de empreendimentos por faixas de atendimentos e a quantidade de unidades produzidas. Mesmo com o grande número de habitações construídas, o número de domicílios vagos na cidade manteve-se superior, como observado na tabela 3, e o índice do déficit habitacional não apresentou melhoras significativas, o que reflete a ineficácia do sistema de produção habitacional para resolução da questão da moradia na cidade. Ainda assim, a preferência pelo formato

de provisão continua a imperar, estando previstas a construção de mais 1.008 unidades pelo Novo Minha Casa Minha Vida, Faixa 1, ainda em 2025 (TERESINA, 2025) e diversos outros empreendimentos através das outras faixas de atendimento.

Quanto ao número de empreendimentos, no âmbito da Faixa 1, foram construídos 34 conjuntos habitacionais. Assim, as Faixas 2 e 3 concentraram o maior volume de empreendimentos, com um total de 68 conjuntos construídos. Porém, apesar do menor número de conjuntos, a Faixa 1 concentra o maior número de unidades, com o número de 21.704, o que representa 90,40% das unidades construídas. Já as Faixas 2 e 3, apesar do grande número de empreendimentos, concentrou apenas 2.305 unidades, representando 9,60% da produção de moradias na cidade pelo programa (tabela 7).

Tabela 7: Quantidade de empreendimentos e unidades habitacionais realizadas na zona urbana de Teresina, Piauí, por faixas de atendimento.

<b>Tipo de Faixa</b>	<b>Qtd. Empreendimentos</b>	<b>% Empreendimentos</b>	<b>Total UH</b>	<b>% UH</b>
<b>Faixa 2 e 3 (FGTS)</b>	68	66,67	2.305	9,60
<b>Faixa 1 (FAR)</b>	34	33,33	21.704	90,40
<b>Total</b>	102	100	24.009	100

**Fonte:** Brasil (2021). Adaptado pela autora.

Os dados apontam para uma alta densidade dos empreendimentos no âmbito da Faixa 1 construídos em Teresina, que se reflete na implantação de grandes conjuntos nas franjas urbanas da cidade. Assim, são utilizados os estoques de terras das construtoras e incorporadoras responsáveis pela execução dos conjuntos, que representam grandes lotes localizados em áreas periféricas da cidade. Portanto, torna-se mais rentável a construção de grandes conjuntos nessas glebas, que muitas vezes são desmembradas em lotes menores e se transformam em conjuntos contíguos. Vale ressaltar que também pode ser observado a presença de uma espécie de “banco de terras de reserva” no entorno dos conjuntos, que tanto tem função especulativa, já que agora também recebe a infraestrutura destinada aos conjuntos do programa, quanto função de enquadrar o projeto nos parâmetros indicados pela política urbana, quanto a presença de áreas verdes e espaços livres públicos. Mesmo com a alta produção de moradias, o índice do déficit habitacional

na capital revela que cerca de 25.148 unidades ainda apresentam algum tipo de precariedade (FJP, 2023).

No entorno do Residencial Francisco das Chagas Oliveira, empreendimento PMCMV Faixa 1 localizado na Avenida Celso Pinheiro, bairro Parque Sul, zona sul da cidade, e entregue em dezembro de 2015, é possível observar a dinâmica da especulação a partir das melhorias de infraestrutura realizadas na área com a entrega das unidades habitacionais realizadas através do programa, como as obras de urbanização e duplicação da Marginal Poti Sul, que compreende a avenida Celso Pinheiro e Estrada da Alegria. Assim, com a melhoria da infraestrutura na área a partir dos empreendimentos PMCMV Faixa 1, observou-se uma maior incidência da construção de condomínios e loteamentos do programa nas faixas de atendimento 2 e 3 (figura 38). Ao mesmo tempo, também são observados vazios urbanos no entorno dos conjuntos, caracterizando o processo especulativo da região.

Figura 38: Conjuntos habitacionais do PMCMV e terrenos vazios nos bairros Parque Sul e São Lourenço, zona Sul de Teresina.



**Fonte:** Brasil (2021); Teresina (2022). Adaptado pela autora.

Em 2012, antes da construção do conjunto, observa-se uma grande gleba vazia na região, com área suficiente para a implantação de mais de um empreendimento. Em 2016, logo após a entrega das unidades, nota-se que houve um desmembramento da gleba, ficando dividida em 6 lotes, sendo 3 destes destinados ao Residencial Francisco das Chagas. O Residencial apresenta a tipologia multifamiliar, sendo que os dois primeiros lotes abrangem 13 blocos (6 em um, e 7 no outro), e o último lote contém mais 13 blocos de apartamentos, totalizando 400 unidades (figura 39).

Figura 39: Evolução temporal da ocupação de gleba destinada ao Residencial Francisco das Chagas Oliveira.



**Fonte:** Google Earth. Adaptado pela autora.

Ainda observando as imagens aéreas do entorno do residencial, os dois lotes remanescentes do desmembramento, localizados entre os blocos do conjunto, apresentam tamanho e formato que indicam a possibilidade do uso para posterior implantação de equipamento coletivo ou espaço livre público. No entanto, não há nenhum projeto que indique a concretização desse uso para os lotes, que atualmente, são meramente especulativos. Já o lote maior, com frente para a Avenida Celso Pinheiro, apresenta a indicação de que será utilizado para construção de um empreendimento habitacional PMCMV voltado para a Faixa 2 de atendimento, revelando assim o processo especulativo do terreno, em que há o aumento do lucro das construtoras e imobiliárias sem nenhum custo adicional, visto que todo o ônus de expansão de infraestrutura e melhorias foi arcado pelo Estado.

### 3.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

A moradia como “mercadoria” e o entendimento do déficit habitacional como um indicativo da necessidade de produção de casas, que por sua vez possibilita a dinamização da economia e o aumento dos lucros para os setores produtivos e financeiros, reflete a indicação de que falta terra urbanizada bem localizada e com preço compatível aos recursos públicos disponíveis para construção de moradias populares (Nascimento, 2018). Essa afirmativa justificou a implementação de conjuntos habitacionais pelo estado a partir de um modelo de urbanização periférica, que gerou soluções inadequadas para os problemas das cidades.

Além disso, a submissão de metas sociais para atendimento às necessidades habitacionais da população mais vulnerável às metas econômicas e de projeções de lucro das empresas e construtoras envolvidas na execução de empreendimentos de habitação popular tem gerado políticas e ações incompatíveis com os critérios de universalidade, participação, diversidade e sustentabilidade, identificados como princípios essenciais para a eficácia e efetividade de políticas públicas sociais.

A zona sul de Teresina mostrou-se bastante representativa como recorte empírico para ilustrar os arranjos relativos à implementação do PMCMV na cidade e os efeitos da construção de grandes conjuntos nas áreas de expansão periférica. A aplicação de recursos na construção de habitação de interesse social sem implantação de medidas de controle aos efeitos da especulação imobiliária pelo Estado (como os instrumentos urbanísticos da política urbana) permitiu o crescimento do preço da terra, mesmo em áreas periféricas com a concentração de grandes glebas vazias, como é o caso da zona sul. Além disso, a análise das necessidades habitacionais e da produção de moradia pelo programa demonstram que a construção das unidades promovidas pelo PMCMV está mais condicionada à viabilidade econômica dos empreendimentos e à possibilidade de valorização dos terrenos vizinhos, do que à lógica de compatibilizar a oferta à demanda conforme apontaria o déficit habitacional.

Mesmo com uma grande produção de moradias, foi possível observar a presença de milhares de domicílios vagos na cidade, apesar do crescente e numeroso déficit habitacional. Ao delegar a promoção dos empreendimentos às empresas e

construtoras executoras, há a concretização do projeto onde a terra é mais barata, porém, há uma menor demanda, desconsiderando ainda o atendimento aos anseios da população de baixa renda.

Assim, podemos concluir que o Programa Minha Casa Minha Vida impulsionou um conjunto de empresas no processo de concentração e centralização de capital pela via financeira. Esse processo, no entanto, vai de encontro aos estímulos dos fluxos de crédito, às políticas urbanas e às lutas sociais (Fix, 2011). Assim, agentes privados e o Estado articulam um problema real e importante, que é a falta de moradia, ao conformismo do imaginário popular quanto à realização do sonho da casa própria “de qualquer jeito” e aos interesses capitalistas inerentes de grupos privados envolvidos. Portanto, o programa desde os seus arranjos não consegue resolver o problema, além de inviabilizar seu enfrentamento diante do contexto atual.

Além da insustentabilidade dos grandes conjuntos habitacionais monofuncionais, localizados nas zonas periféricas de expansão da cidade, a análise demonstra também a baixa aderência e a incapacidade do programa quanto ao enfrentamento das demandas habitacionais, além de reforçar a valorização e especulação imobiliária constatada em diversas outras cidades brasileiras. Isso reforça as dificuldades de acesso à moradia, impondo assim novas desigualdades.

# CAPÍTULO 4: SÍNTESE DE PROCESSOS OBSERVADOS

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da atuação do Estado enquanto agente responsável pela distribuição de recursos públicos no espaço urbano e pela garantia da cidadania, sobretudo através da habitação, nos revela que este agente não é neutro, mas sim constantemente parcial quanto à garantia dos interesses de determinadas classes sociais. A questão da habitação é tida como elemento central na estruturação das cidades, e a partir das primeiras ações estatais na área, seus aspectos simbólicos (quanto ao “sonho da casa própria”) e econômicos (habitação popular como um negócio lucrativo) priorizado em suas políticas públicas, havendo uma dissociação das dimensões sociais e políticas. Mesmo que a questão da moradia tenha assumido papel central nas demandas pela universalização ao direito à cidade, a atuação do poder público tem se mostrado cada vez menos preocupada com a boa inserção da habitação.

Também se associam à questão da habitação outras questões ligadas à terra e aos diferentes mecanismos de disputa na tentativa de obtê-la e elevar a renda. Destaca-se que a elevação da renda ocorre através da presença de infraestruturas, da sua progressiva implantação, da competitividade para o uso e ocupação do solo, das qualidades produtivas e das vantagens no consumo. Assim, os melhores espaços da cidade são ocupados pelos que podem (e querem) pagar mais. Esse processo evidencia uma hierarquia de espaços e de exclusões. Assim, a relação entre habitação e ambiente construído se faz tanto pela quantidade de moradias construídas quanto pela demanda por habitação incorporada ao processo de acumulação das sociedades capitalistas (Medeiros, 2018).

Assim, temos a materialização de políticas habitacionais baseadas em argumentos contestáveis sobre o aumento da lucratividade dos proprietários, que se refletiu no problema de reprodução de um modelo de urbanização fragmentado e desigual. Além disso, tem-se a atuação histórica do Estado enquanto agente ativo da manutenção de um quadro de desigualdades socioespaciais, em que grande parte da população que mora na periferia tem seu direito à cidade violado e é sujeito a situações de violência e pobreza. Isso se dá através de uma escolha ativa de

favorecimento de determinados setores do capital e do mercado e do mercado imobiliário, que pode ser observado na formulação de políticas e planos urbanos favorecedores de interesses do setor da incorporação imobiliária e da construção civil pelo próprio poder público, que se aproxima da ideia de racionalidade empresarial.

A dissociação entre as políticas urbana e habitacional expõe contradições dos objetivos econômicos e sociais de programas de requalificação urbana, como o PAC-UAP e do PMCMV em seus propósitos para urbanizar favelas e resolver o déficit habitacional a partir da atuação de agentes privados. Isso faz com que os empreendimentos sejam viabilizados de acordo com as dinâmicas de mercado, que buscam terras mais baratas, localizadas em áreas de bordas urbanas, afastando a população mais pobre da região central da cidade e reforçando a lógica segregadora capitalista de produção do espaço (Mesquita, 2025).

A partir da análise da cidade de Teresina quanto às políticas habitacionais implantadas, foi possível constatar a perpetuação de antigas práticas que já se provaram ineficazes, em novas roupagens. A localização concentrada de empreendimentos da Faixa 1 nas áreas de expansão periféricas das zonas Norte, Leste e Sul da cidade expõem a estratégia dos agentes privados de ampliação da margem de lucro com a compra de terras mais baratas (e mais distantes) com a construção de habitações de baixo custo. Por outro lado, a ausência de controle do uso do solo urbano pelo poder público amplia a problemática do direito à cidade.

Paralelo a isso, a prática da negação das favelas, realizada por um duplo viés, em que há a negação de suas existências e a negação de sua condição na cidade, demandando urbanização, aprofunda as desigualdades socioespaciais, visto que a população mais vulnerável, historicamente removida para as periferias da cidade através de políticas de desfavelamento do século XX, continuam a ter seu direito à cidade negado. Somado a isso, a desarticulação da política habitacional com a política urbana aprofunda a problemática da especulação imobiliária, do déficit habitacional, evidenciando ainda mais o acirramento das desigualdades socioespaciais. Apesar da extensa produção de unidades habitacionais associadas ao PMCMV em Teresina, o número de favelas e a população residente em comunidades urbanas aumentou consideravelmente, o que demonstra que a provisão de

moradias, nem os programas de urbanização de assentamentos precários não conseguiram atingir os grupos mais vulneráveis na cidade.

Após estas análises, retomamos a pergunta de partida: **A implementação de políticas de provisão habitacional e de urbanização de assentamentos precários contribuíram para o processo de expansão fragmentada e periferização da capital piauiense?** A questão surgiu devido à identificação de que a estruturação e a expansão territorial do espaço urbano de Teresina foram fortemente influenciadas pela política habitacional brasileira, através da construção de empreendimentos habitacionais populares, responsáveis pelo crescimento horizontal da cidade. Além disso, observou-se que esses conjuntos historicamente serviram de abrigo para moradores reassentados de projetos de urbanização de favelas e comunidades urbanas realizados na cidade através de diversas políticas públicas com o passar do tempo.

Para melhor compreensão do processo de expansão e periferização, foi realizado um resgate histórico das políticas habitacionais que foram implementadas em Teresina. A estruturação da cidade associada à construção de conjuntos habitacionais revela a relevância da atuação do BNH na capital piauiense, iniciada em 1966, especialmente na produção de moradias para famílias com até três salários-mínimos. Até a extinção do banco, foram construídas 23.857 unidades, o que possibilitou a expansão da cidade nos sentidos norte, sul e sudeste, com destaque para a zona Sul, onde se concentrou o maior número de empreendimentos habitacionais de interesse social.

Em relação à trajetória do BNH, destaca-se que a apropriação e significação dos conjuntos em Teresina ocorreu de diferentes formas, em virtude de dois aspectos em especial: primeiro, a inserção dos conjuntos em zonas de expansão da cidade, por vezes fora do perímetro urbano da época; segundo a relação dos conjuntos com as áreas adjacentes. Assim, na mesma região houve a ocorrência de conjuntos associados à remoção de favelas e de conjuntos como extensores urbanos.

Conclui-se que a política habitacional do BNH privilegiou o acesso à casa própria segundo as diferentes faixas de rendimentos, juntamente com a provisão de equipamentos públicos e de infraestrutura providos pelos órgãos estaduais e

municipais, o que trouxe grande impacto social e territorial para Teresina, proporcionando áreas densamente ocupadas com extensos vazios entre os conjuntos e as áreas centrais da cidade. Esses espaços vazios agregaram valor com a implantação das infraestruturas necessárias para os conjuntos. Houve, portanto, uma forte influência da política habitacional no crescimento urbano da cidade e na acumulação de capital, com a intensificação da especulação.

Um exemplo emblemático da utilização dos conjuntos como modelo de extensores urbanos foi o Conjunto Parque Piauí, discutido no capítulo 2. A zona sul, na época, era um eixo de expansão estratégico, tendo recebido grandes obras como a instalação da COHEBE, do Distrito Industrial e a construção da BR 316. Pretendia-se a partir da implantação de um grande conjunto nessa área que houvesse a chegada de mão de obra para a zona industrial, constituindo-se num vetor de expansão em direção à região sul do estado. Também havia a intenção de que a população mais pobre não ocupasse as áreas centrais e valorizadas da cidade, mantendo-se “escondidas” na zona sul.

Os conjuntos também estiveram associados à remoção de favelas, como o caso emblemático da favela COHEBE, analisada no capítulo 3. Esta comunidade urbana estava localizada no terreno da Companhia Hidrelétrica de mesmo nome, tendo crescido rapidamente na década de 1980, chamando a atenção do poder público, que realizou várias tentativas de remoção. A construção do conjunto que viria a abrigar a população removida da favela foi realizada por meio do programa PROMORAR, que tinha como objetivo a requalificação de assentamentos precários. O que ocorreu, no entanto, foi a remoção das famílias para um terreno distante cerca de 5km do terreno da COHEBE correspondendo a um processo de desterritorialização das famílias vulneráveis, que mais uma vez tiveram seu direito à cidade negado pelo.

A produção emblemática do BNH formulou uma política habitacional centralizada e com molde empresarial, gerida por um banco que teve a responsabilidade de dar uma resposta social ao problema da habitação sem comprometer os recursos advindos do FGTS. Contudo, diante das dificuldades pela manutenção do equilíbrio financeiro do modelo, houve o abandono de metas sociais, com a priorização dos mutuários da classe média, direcionando recursos para obras com retorno financeiro

mais garantido (Medeiros, 2018). Constatase, portanto, que a política do sistema BNH/COHAB não conseguiu impactar fortemente na diminuição do déficit habitacional, tendo isto sim contribuído para o agravamento da crise urbana através de problemas como a periferização, a segregação e o aumento do preço da terra urbana pela especulação.

Com a extinção do BNH, houve a supressão da implantação de grandes conjuntos periféricos, bem como a desaceleração da produção de interesse social. Só a partir de meados da década de 1990, houve certa retomada no período da redemocratização, em que houve a priorização de pequenas demandas devido à escassez de recursos públicos. No entanto, esse período também representou uma inovação na implementação de programas de intervenção nos espaços urbanos, especialmente em assentamentos precários.

Foi nesse contexto que surgiu o Projeto Vila-Bairro, desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Teresina com o objetivo de requalificar áreas de vilas e favelas na cidade, trazendo o *status* de bairro para os locais em que o projeto traria intervenções. A política apresentava caráter integrado e multissetorial, ao propor ações de caráter social, ambiental, urbanístico e territorial em inúmeras comunidades urbanas da cidade, visando transformar esses locais de acordo com as demandas de seus habitantes. No entanto, observou-se que o programa teve sérias dificuldades para realizar as metas físicas e financeiras previstas em sua formulação, tendo diversos problemas com atrasos na liberação de recursos e, conseqüentemente, atraso no cronograma de execução das ações. O foco nas ações de cunho físico-urbanístico se sobrepôs às ações sociais e ambientais. Além disso, as ações físicas concentravam-se na pavimentação de vias e na construção de unidades habitacionais, fatores que se mostraram insuficientes para alterar o quadro de segregação socioespacial em Teresina.

No Século XXI, no primeiro Governo Lula (2003-2006) verificou-se a retomada de uma política habitacional desde a esfera federal de governo visando chegar aos municípios. Posteriormente, no segundo governo Lula (2007-2010) houve o lançamento do PAC em meio a uma nova conjuntura política e econômica, apontando uma agenda de intervenções em diferentes setores para os próximos 10 anos. Naquele período, o Brasil estava inserido num contexto de promoção do

desenvolvimento econômico e potencialização de investimentos públicos. Assim, dentro do eixo de Urbanização de Assentamentos Precários, diversas obras de urbanização e investimentos em elaboração de projetos e planos de habitação foram realizadas no país, indicando uma mudança de trajetória em relação à garantia do direito à moradia como política pública. No entanto, ao mesmo tempo em que a temática de habitação de interesse social ganhou prioridade na agenda política, abriu-se espaço econômico e político para que os interesses do setor imobiliário e da construção fossem facilitados.

Em Teresina, uma das obras mais emblemáticas do PAC-UAP foi a Urbanização da Vila da Paz, obra iniciada em 2013 com recursos do OGU, que tinha como objetivo a requalificação da área de um grotão localizado na comunidade da Vila da Paz, através da criação de um parque linear na área e o reassentamento dos moradores que viviam em áreas de risco, nas adjacências do grotão, para unidades habitacionais inseridas na própria comunidade. No entanto, as ações do projeto acabaram gerando rupturas nas relações de pertencimento dos moradores em relação ao lugar em que moravam, visto que, na prática, ocorreu a remoção dessas pessoas por parte do poder público, sendo reassentadas em conjuntos habitacionais localizados em áreas periféricas da cidade.

Cardoso e Denaldi (2018) constataram que os resultados do PAC-UAP tiveram forte dependência das trajetórias locais, ao analisar a execução do programa. Essa constatação reforça a importância de entender a relação entre a disponibilidade de recursos externos e a estruturação de políticas municipais de urbanização de favelas, bem como de considerar a fundamental importância da escala local para a evolução das práticas, ferramentas, metodologias de intervenção e conceitos que norteiam a concepção e execução da política (Silva *et al*, 2022). Em Teresina, o que se observa é que a baixa capacidade institucional da capital trouxe dificuldades para a aprimoração e inovação das práticas de inovação de urbanização de favela. Apesar do desenvolvimento de projetos considerados inovadores, como o Projeto Vila-Bairro, a forte dependência de recursos federais e o baixo investimento na capacitação técnica dos servidores envolvidos na formulação e gestão dos projetos dificultaram o alcance de resultados adequados e impactos na população beneficiária.

A partir do lançamento do PMCMV em 2009, têm-se um período de aproximação do mercado imobiliário com as políticas de habitação, a partir da facilitação de acesso ao crédito e da ascensão do segmento econômico como público-alvo de atendimento do programa. Assim, houve a ampliação dos bancos de terra e a reiteração da zona sul como um dos principais eixos de expansão urbana da cidade a partir da produção habitacional. Com a ausência de instrumentos eficazes de combate à especulação, observou-se uma maior incidência de vazios urbanos especulativos, que aumentam de preço com o passar do tempo, mesmo nas áreas mais distantes da cidade.

Em Teresina, existem 49.471 domicílios vagos, segundo o último censo do IBGE (2022). Assim, a demanda por moradias na cidade se faz pela precariedade das habitações e pela concentração fundiária, visto que, possivelmente, grande parte desses domicílios vagos se inserem em terrenos especulados. Portanto, a grande produção habitacional do PMCMV em Teresina (foram construídas 21.704 unidades para a Faixa 1 do programa) vai de encontro com as reais necessidades da capital quanto à questão da moradia. A aplicação de recursos na habitação de interesse social sem a promoção de medidas de controle social quanto à especulação imobiliária permitiu o surgimento desse quadro na cidade.

De modo a aprofundar as análises sobre o programa, tomou-se como recorte empírico a zona sul da cidade, considerada altamente representativa pela grande expressão de conjuntos do PMCMV em Teresina. Observou-se que todos os conjuntos da Faixa 1 do programa estavam localizados nas áreas de franja urbana na cidade, reforçando a monofuncionalidade do uso do solo. Muitos residenciais foram implantados um ao lado do outro, como o caso do Residencial Torquato Neto, que abrange 14 conjuntos habitacionais, que juntos somam 10.068 unidades somente na área em questão.

Assim, expõe-se a dupla configuração da dinâmica segregadora da implantação do PMCMV em Teresina: por um lado, a dispersão dos empreendimentos das faixas 2 e 3 localizados em bairros consolidados e urbanizados da cidade, constituídos por um menor número de unidades; por outro, a localização e concentração dos empreendimentos faixa 1 nas frentes de expansão da cidade, o que se configura numa estratégia de agentes privados para ampliação das margens de lucro a partir

da aquisição e utilização de terras baratas para construção unidades habitacionais de interesse social a baixo custo. Também se observa a contiguidade de vários conjuntos em frações de terra na zona sul da cidade, formando um complexo de conjuntos. Isso demonstra que o agente privado lança mão de todos os recursos disponíveis para garantir a ampliação dos seus lucros a partir do mercado de terras. Por outro lado, o poder público se mostra ineficaz na aplicação de instrumentos de controle sobre o uso e apropriação do solo.

Além disso, há uma concentração da política habitacional, tanto municipal quanto estadual, na execução do PMCMV como única forma de produção de habitação de interesse social. A dependência financeira do estado e do município para com os repasses vindos da esfera federal se mostra como um dos principais impasses no avanço para a formulação de políticas adaptadas ao contexto local da cidade. Também não há um avanço na compatibilização entre política urbana e política habitacional. Ao mesmo tempo em que se constata a implantação de conjuntos de grande impacto em Zonas de Reestruturação e Zonas de Ocupação Moderada, descritas na política urbana como áreas de infraestrutura incompleta, que têm como objetivo receber Projetos de Estruturação Urbana, que induzam à ocupação controlada e adequada, não se percebe interesse do poder público no avanço do desenvolvimento e pleno funcionamento de instrumentos de democratização da terra e de combate à especulação, como as ZEIS.

Os resultados obtidos apontam para futuras investigações acerca de lacunas ainda observadas durante o desenvolvimento da pesquisa. A não resolução do problema do acesso à habitação e à cidade pelo PMCMV em Teresina traz questionamentos sobre qual a forma mais adequada de produzir moradia e cidade. Também se questiona acerca dos desdobramentos dos projetos de intervenções em assentamentos precários, que acabam reiterando velhos padrões tecnocráticos e higienistas de remoções das comunidades, em prol de uma urbanização segregadora. O desafio central, em ambos os casos, concentra-se no processo de especulação imobiliária e na ineficácia da política urbana municipal quanto à aplicação de instrumentos urbanos para controlar esse problema.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização do Rio de Janeiro**. São Paulo: Editora Revan/FAPESP, 2000.

AZEREDO, B.; DUNCAN, P. G. (Orgs.). A experiência da área de desenvolvimento social no período 1996-2002. **BNDES Social**, n. 7. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

AZEVEDO, Heloisa Pereira Lima; ALVES, Adriana Melo. Rides – por que criá-las? **Geografias**, Belo Horizonte, v. 2, n. 6, p.87-101, dez. 2010.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1982.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2017a.

\_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *arq.urb*, n. 1, p. 70–104, 2008.

\_\_\_\_\_. Política urbana e reforma no Estado: da redemocratização aos novos desafios no século XXI. **Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo**, v. 1, n. 3, p. 41-52, 2017b.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria nº 724, de 15 de junho de 2023. Dispõe sobre as condições gerais da linha de atendimento de provisão subsidiada de unidades habitacionais novas em áreas urbanas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida, de que trata a Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023**. Brasília-DF: Diário Oficial da União, 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Lista de empreendimentos contratados em Teresina-PI**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2021.

\_\_\_\_\_. **Dispõe sobre a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e sobre o Conselho Administrativo da Região Integrada de**

**Desenvolvimento da Grande Teresina.** Brasília-DF: Presidência da República. 25 de novembro de 2019.

\_\_\_\_\_. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal.** Brasília-DF: Diário Oficial da União. 11 de julho de 2017.

\_\_\_\_\_. **11º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (2011-2014).** Brasília: Ministério da Economia, 2014.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Habitação. Versão para debates.** Brasília: Ministério das Cidades, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Ministério das Cidades. Déficit habitacional no Brasil 2007.** Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.** Brasília-DF: Presidência da República, 2005.

BRAZ, Ângela. **Do projeto à realidade: sobre as transformações do Conjunto Habitacional Mocambinho.** 2004. 160f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

BULLARD, R. **Confronting environmental racism: Voices from the grassroots.** Boston: South End Press, 1993.

CAMARGO, Frank Molano. El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. **Folios**, Bogotá, n. 44, p. 3-19. 2016.

CANETTIERI, Thiago. **Periferias, Reprodução Social Crítica E Urbanização Sem Salário.** Belo Horizonte, MG: Cosmópolis, 2024.

CAPEL, Horacio. REDES, FAVELAS E ARRANHA-CÉUS. AS TRANSFORMAÇÕES FÍSICAS E O PLANEJAMENTO NAS REGIÕES METROPOLITANAS. **Revista Eletrônica**

da **Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas (UFPel)**, v. 06, n. 1, out., 2020.

CARDOSO, Adauto Lucio, DENALDI, Rosana [org]. **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política habitacional: a descentralização perversa. Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade. **Cadernos IPPUR-UFRJ**, 2001/2 - 2002/1.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil**. In: [CARDOSO, Adauto Lúcio (org.)]. O Programa Minha Casa Minha vida e seus efeitos territoriais. Letra Capital, Rio de Janeiro, p. 17-65, 2013.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. DA "ORGANIZAÇÃO À "PRODUÇÃO" DO ESPAÇO NO MOVIMENTO DO PENSAMENTO GEOGRÁFICO. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri et al [org]. **A produção do espaço urbano**. 1. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2018.

CARVALHO, Inga Michele Ferreira. Direito à propriedade e conflito social: A Vila Irmã Dulce como estudo de caso. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 6, 2000.

CARVALHO, Pedro Henrique Vale. **Olhar Favela, Ver Cidade: Intervenções do PAC-UAP em Fortaleza**. 2019. 250f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo e Design - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano. In. BONDUKI, Nabil. **Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo, Studio Nobel, 1997.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. SOBRE AGENTES SOCIAIS, ESCALA E PRODUÇÃO DO ESPAÇO: UM TEXTO PARA DISCUSSÃO. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri et al [org]. **A produção do espaço urbano**. 1. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2018.

DAMASCENO, Bárbara Caetano. **Habitação social e desenvolvimento urbano em cidades médias**. Bauru: Canal 6, 2022.

DE PAULA, Gabriela Rabelo; BRANCO, Marcello Simão; BUENO, Ricardo Luiz Pereira. Governança e políticas públicas - Um estudo exploratório sobre o PAC e seus desafios na implementação sob a ótica municipal. **Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia (PMKT on-line)**, [s. l.], v. 11, n. n 1, p. 55–67, jan. 2018.

ELIAS, Denise. A Região Metropolitana como recorte espacial para estudos sobre o agronegócio: questões de método e metodologia. **Boletim Goiano de Geografia**. 2020, v. 40: e63448.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85–116, 1991. DOI 10.1590/S0102-64451991000200006.

FAÇANHA, Antônio Cardoso. **Evolução de Teresina: agentes, processos e formas espaciais da cidade**. 1998. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geociência da UFPE. Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

FIORI, José Luís. Estado de bem-estar social: padrões e crises. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 129–147, 1997. DOI 10.1590/S0103-73311997000200008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-73311997000200008&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73311997000200008&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 18 mar. 2025.

FIRME, Denise Penna. **Estudo de caso: projeto vila-bairro: Teresina-Piauí** – versão condensada. Rio de Janeiro: IBAM, 2002.

FIX, Mariana, ARANTES, Pedro Fiori. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. **União Nacional por Moradia Popular**, 2009. Disponível em: <https://unmp.org.br/como-o-governo-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao/>.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2023**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2025. 76p.

\_\_\_\_\_. **Diretoria de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2013-2014**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2016.

\_\_\_\_\_. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

\_\_\_\_\_. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2000**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2001. 204 p.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas sociais**, São Paulo n. 29, p. 73-89, jul/dez. 2012.

HIRATA, Daniel; ROCHA, Lia de Mattos; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Ilegalismos, controle territorial armado e a cidade: reflexões na perspectiva de uma agenda de pesquisa. **Cadernos Metrópole**, [S. l.], v. 26, n. 61, p. e6168000, 2024. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/68000>. Acesso em: 31 dez. 2025.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Favelas e Comunidades Urbanas: Resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

\_\_\_\_\_. **Características dos domicílios - Resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

\_\_\_\_\_. **Agregados por Setores Censitários preliminares: População e domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

\_\_\_\_\_. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

LEAL JÚNIOR, José Hamilton. **Expansão Urbana, planos urbanísticos e segregação urbana: O caso de Teresina-PI**. 2014. 144f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2006.

LIMA, Antônia Jesuíta de. **Favela COHEBE: uma história de luta por habitação popular**. Teresina: EDUFPI, 1990.

\_\_\_\_\_. **As multifaces da pobreza: formas de vida e representações simbólicas dos pobres urbanos**. Teresina: Halley, 2003.

\_\_\_\_\_. GOVERNO LOCAL E GOVERNANÇA URBANA: a participação em questão. **Revista de Políticas Públicas**, v. 12, n. 2, p. 13–24, 2008.

LIMA, Antônia Jesuíta de; RODRIGUES NETO, Edmundo Ximenes. Governo local e iniciativas de políticas urbanas em Teresina. **Cadernos MetrÓpole**, n. 15, p. 113–144, 2006. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402838237006>>.

LIMA, Vânia Vieira. **Produção do espaço urbano e políticas habitacionais em Teresina-PI: velhos dilemas**. 2019. 111f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2019.

LIMA, Juscelino Gomes; ARAUJO, Raimundo Lenilde De. REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO DA GRANDE TERESINA: INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PARA QUEM? **Informe GEPEC**, v. 28, n. 1, p. 267–287, 2024. Disponível em: <<https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/32304>>. Acesso em: 17 nov. 2025.

LIMA, Vânia Vieira; VIANA, Bartira Araújo da Silva. A DINÂMICA DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA EM TERESINA-PI. **InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**, p. e11274, 9 out. 2019.

LOPES, Wilza G. R. et al. A influência de políticas públicas habitacionais na expansão urbana> estudo do Residencial Jacinta Andrade, Teresina, Piauí. **Revista Jatobá**, Goiânia, v. 2, e. 63401, p. 1-34, jun. 2020.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade. Série Espaço & Debate**. São Paulo: Atual Editora, 2004.

\_\_\_\_\_. **Política habitacional do regime militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

\_\_\_\_\_. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2008.

\_\_\_\_\_. **Para entender a Crise Urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de. **Segregação e gentrificação: os conjuntos habitacionais em Natal**. – Natal, RN: EDUFRN, 2018.

MEDEIROS, Sara Raquel Fernandes Queiroz de; FREITAS, Mariana Fernandes; CRUZ, Flávia Duarte de Oliveira; *et al.* A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO: QUANDO O PEQUENO SE TORNA GRANDE. **Informe GEPEC**, v. 27, n. 2, p. 330–349, 2023.

MELO, Constance de Carvalho Correia Jacob. **A dispersão urbana e habitação popular em Teresina-PI**. 2015. 211 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

MESQUITA, Larissa De Fatima Ribeiro. **A produção habitacional no espaço periférico em Teresina, Piauí (política habitacional e direito à moradia)**. Anais do XXI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Sessão Temática) ... Campina Grande: Realize Editora, 2025. Disponível em: <<https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/122531>>. Acesso em: 07/01/2026 19:01

MOREIRA, Tomás Antonio; RIBEIRO, Joana Aparecida Z. M. T. A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI. **Cadernos Metrópole**, v. 18, p. 15–32, 2016.

NASCIMENTO, Francisco Alcides do. **A cidade sob o Fogo: Modernização e violência policial em Teresina (1937-1945)**. Teresina: EDUFPI, 2015.

POCHMANN, Marcio. ESTADO E CAPITALISMO NO BRASIL: A INFLEXÃO ATUAL NO PADRÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO CICLO POLÍTICO DA NOVA REPÚBLICA. **Educação & Sociedade**, [s. l.], v. 38, n. 139, p. 309–330, 2017. DOI 10.1590/es0101-73302017176603.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra. Quadro de mudanças na favelização de Fortaleza: marginalidade, informalidade e precariedade. **REVISTA DE GEOGRAFIA (UFPE)**, v. 40, p. 282, 2023.

PEQUENO, Renato; ELIAS, Denise. Tendências da urbanização e os espaços urbanos não metropolitanos. **Cadernos Metrópole**, v. 12, n. 24, p. 441-465, jul./dez 2010.

PEQUENO, Renato; ROSA, Sara Vieira. O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza-CE: análise dos arranjos institucionais. **Cadernos Metrópole**, v. 18, n. 35, p. 191–216, jun. 2016.

PIAUÍ. Secretaria do Estado de Planejamento. **Relatório - RIDE Grande Teresina: aspectos econômicos** (recurso eletrônico). Superintendência CEPRO/SEPLAN: Teresina, 2024a.

\_\_\_\_\_. **Decreto n  22.924, de 23 de abril de 2024. Altera o Decreto n  22.726, de 01 de fevereiro de 2024, que regulamenta a Lei n  8.185, de 17 de outubro de 2023, que instituiu o Programa Estadual de Subsídio Habitacional – Morar Bem Piaui .** Piaui : Diário Oficial do Estado do Piaui , 2024b.

\_\_\_\_\_. **Lei n  8.153, de 20 de setembro de 2023. Dispõe sobre a Política Estadual de Regulariza o Fundiária Urbana, altera a Lei n  7.884, de 08 de dezembro de 2022, e revoga dispositivos da Lei n  7.294, de 10 de dezembro de 2019.** Piaui : Diário Oficial do Estado do Piaui , 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5571, de 24 de maio de 2006. Cria o Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano – CEDUR e dá outras providências.** Piaui : Diário Oficial do Estado do Piaui , 2006.

QUEIROZ RIBEIRO, Luis César de; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Da cidade   na o – g nese e evolu o do urbanismo no Brasil.** In: QUEIROZ RIBEIRO, Luis César de; PECHMAN, Roberto (org.). **Cidade, povo e na o: g nese do urbanismo moderno.** Rio de Janeiro: Civiliza o Brasileira, 1996.

QUEIROZ, Mário Márcio. **Urbanismo Social para Habita o Popular: Política e Gestão para os Espaços Urbanos da Habita o das Classes de Baixo Poder Aquisitivo, no Brasil e em Portugal.** Rio de Janeiro: Outras Letras, 2024.

ROCHA, Roberto  lvares; LIMA, Ant nia Jesuíta de. **O novo desenho da gestão pública no Brasil: o papel dos conselhos gestores.** In: GUIMARÃES, Simone de Jesus (org.). **Políticas públicas em tempos de diversidades.** Teresina: EDUFPI, 2006.

ROLNIK, Raquel, NAKANO, Kazuo. Direito   moradia ou salva o do setor? **Folha de São Paulo**, 2009. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1403200909.htm>

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Revista Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 36, n. 2, p. 201-2013, mai/ago. 2014.

SANTORO, Paula Freire. Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p. 169, 2014. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/3837>>. Acesso em: 26 nov. 2024.

SANTOS, Alexandre Pereira *et al.* O lugar dos pobres nas cidades: exploração teórica sobre periferização e pobreza na produção do espaço urbano Latino-Americano. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 3, p. 430–442, 6 jul. 2017.

SANTOS, A. N. S. dos; FELIPPE, J. N. de O.; SILVA, K. L.; DEZEM, L. T.; SOUSA, T. S. R.; JÚNIOR, P. R. de S.; ASSUNÇÃO, I. D.; SANTANA, E. C.; COIMBRA, A. G.; NORONHA, T. P.; SOUZA, A. S. de; SOUZA, M. T. de; PERES, M. A.; MBOHOU, S.; GARCIA, A. de M. Racismo ambiental, saúde e direitos sociais: causalidades e impactos da degradação ambiental em comunidades vulneráveis no Brasil. **OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA**, [S. l.], v. 23, n. 1, p. e8603, 2025. DOI: 10.55905/oelv23n1-073. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/8603>. Acesso em: 2 jan. 2026.

SILVA, Madianita Nunes da; CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana [org]. **Urbanização de Favelas no Brasil: trajetórias de políticas municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

SILVA, Fernanda Lima e. **Prioridade política e capacidade burocrática: A implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários**. 2019, 317 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019a.

SILVA, Gabriel Rodrigues da. **Expansão Urbana na Rde Da Grande Teresina: Os efeitos territoriais da política habitacional Do Programa Minha Casa, Minha**

**Vida.** 2019, 317 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, 2019b.

SOUZA, H. **Análise de Conjuntura.** Editora Vozes, 27 ed. 1984

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, n. 1, p. 93–109, mar. 2016.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. **Perfil de Teresina.** Teresina, 1987.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. **Lei nº 1.932 de 16 de agosto de 1988. II Plano Estrutural de Teresina.** Teresina: PMT, 1988.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. **DECRETO Nº3.344, de 07 janeiro de 1997. Institui o Projeto Vila-Bairro e dá outras providências.** Teresina: PMT, 1997.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo. **Censo das Vilas e Favelas de Teresina.** Teresina, 1999.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo. **Plano Local de Habitação de Interesse Social: Produto 2 - Diagnóstico.** Teresina, 2012a.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo. **Plano Local de Habitação de Interesse Social: Produto 3 – Estratégias de Ação.** Teresina, 2012b.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. **Orçamento-programa Lei nº 4.358 de 27 de dezembro de 2012. Proposta orçamentária do município. Orçamentos fiscal e da seguridade social.** Teresina, 2012c.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. **Lei nº 4.500 de 20 de dezembro de 2013. Orçamento-programa LOA-2014. Proposta orçamentária do município. Orçamentos fiscal e da seguridade social.** Teresina, 2013.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. **Lei nº 4.679 de 29 de dezembro de 2014. Orçamento-programa LOA-2015. Proposta orçamentária do município. Orçamentos fiscal e da seguridade social.** Teresina, 2014.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. **Lei nº 4.858 de 29 de dezembro de 2015. Orçamento-programa LOA-2016. Proposta orçamentária do município. Orçamentos fiscal e da seguridade social.** Teresina, 2015.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. **Lei nº 4.976 de 26 de dezembro de 2016. Orçamento-programa LOA-2017. Proposta orçamentária do município. Orçamentos fiscal e da seguridade social.** Teresina, 2016.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. **Lei nº 5.138 de 22 de dezembro de 2017. Orçamento-programa LOA-2018. Proposta orçamentária do município. Orçamentos fiscal e da seguridade social.** Teresina, 2017.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. **Lei nº 5.321 de 21 de dezembro de 2018. Orçamento-programa LOA-2019. Proposta orçamentária do município. Orçamentos fiscal e da seguridade social.** Teresina, 2018.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. **Lei nº 5.486 de 26 de dezembro de 2019. Orçamento-programa LOA-2020. Proposta orçamentária do município. Orçamentos fiscal e da seguridade social.** Teresina, 2019.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. **Lei nº 5.558 de 22 de dezembro de 2020. Orçamento-programa LOA-2021. Proposta orçamentária do município. Orçamentos fiscal e da seguridade social.** Teresina, 2020.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. **Lei nº 5.692 de 21 de dezembro de 2021. Orçamento-programa LOA-2022. Proposta orçamentária do município. Orçamentos fiscal e da seguridade social.** Teresina, 2021.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. **Lei nº 5.830 de 7 de dezembro de 2022. Orçamento-programa LOA-2023. Proposta orçamentária do município. Orçamentos fiscal e da seguridade social.** Teresina, 2022.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento. **Agenda 2030 Mapa de Aglomerados Subnormais.** Teresina, 2016.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. **Agenda 2015 Plano de Desenvolvimento Sustentável.** Teresina, 2002.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. **Lei Complementar nº 5.481 de 20 de dezembro de 2019. Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT.** Teresina: PMT, 2019

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 5.444 de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre a Política de Regularização Fundiária Urbana no Município de Teresina - PI e dá outras providências.** Teresina: PMT, 2019.

VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem à favela.com.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VIANA, Masilene. R. **E os “sem-teto” também tecem a cidade: As ocupações urbanas em Teresina (1985-1990).** 1999. 187f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – PUC. São Paulo. UFPI. Teresina, 1999.

VIEIRA, Ângela O.; FAÇANHA, Antonio C. Ocupação Vila Irmã Dulce: uma experiência na luta urbana de Teresina (PI). In: **XI Encontro Nacional da ANPEGE, Presidente Prudente, SP.** Anais da XI ANPEGE. Presidente Prudente: UNESP, 2015. Disponível em. Acesso em: 06 abr. 2023.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

ZERAIK, Adriana Barbosa Dantas et al. Projeto Multissetorial Integrado (PMI): uma análise do desempenho da linha de financiamento. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 36, p. 319-365, set. 2012.