



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO
NÚCLEO DE REFERÊNCIA EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS DO TRÓPICO
ECOTONAL DO NORDESTE (TROPEN)
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE (MDMA)**

**SUSTENTABILIDADE NAS HABITAÇÕES DE INTERESSE SOCIAL: ANÁLISE DO
RESIDENCIAL JACINTA ANDRADE, EM TERESINA, PIAUÍ**

ILANA MARTINS RIBEIRO DE CARVALHO

Teresina
2018

ILANA MARTINS RIBEIRO DE CARVALHO

**SUSTENTABILIDADE NAS HABITAÇÕES DE INTERESSE SOCIAL: ANÁLISE DO
RESIDENCIAL JACINTA ANDRADE, EM TERESINA, PIAUÍ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI), como requisito à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Área de Concentração: Desenvolvimento do Trópico Ecotonal do Nordeste. Linha de Pesquisa: Políticas de Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientadora: Prof^a. Dra. Wilza Gomes Reis Lopes
Co-orientador: Prof^o. Dr. Antonio Cardoso Façanha

Teresina

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

Serviço de Processamento Técnico da Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco

C331s Carvalho, Ilana Martins Ribeiro de.
 Sustentabilidade nas habitações de interesse social :
 análise do residencial Jacinta Andrade, em Teresina, Piauí
 / Ilana Martins Ribeiro de Carvalho. – 2018.
 144 f.

 Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio
 Ambiente) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2018.
 “Orientadora: Prof^a. Dra. Wilza Gomes Reis Lopes”.
 “Coorientador: Prof. Dr. Antonio Cardoso Façanha”.

 1. Desenvolvimento Sustentável. 2. Política Habitacional.
 3. Segregação Socioespacial. 4. Planejamento Urbano. I. Título.

CDD 574.52

ILANA MARTINS RIBEIRO DE CARVALHO

**SUSTENTABILIDADE NAS HABITAÇÕES DE INTERESSE SOCIAL: ANÁLISE DO
RESIDENCIAL JACINTA ANDRADE, EM TERESINA, PIAUÍ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Piauí (PRODEMA/UFPI), como requisito a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente. Área de Concentração: Desenvolvimento do Trópico Ecotonal do Nordeste. Linha de Pesquisa: Políticas de Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Aprovada em: __ / __ / __

Prof. Dra. Wilza Gomes Reis Lopes
Orientadora
(PRODEMA/UFPI)

Prof. Dra. Guilhermina Castro Silva
Centro de Ensino Unificado do Piauí (CEUPI)
Membro Externo

Prof. Dra. Elaine Aparecida da Silva
Universidade Federal do Piauí - (PRODEMA/UFPI)
Membro Interno

[...] depois da Segunda Guerra Mundial o Congresso criara um programa para construir hospitais comunitários. [...] As cidades que recebiam os novos hospitais não necessariamente *precisavam* de mais leitos para pacientes, mas isso não importava. O que importava era erguer uma grande estrutura que um político pudesse mostrar enquanto pedia votos. [...] “Na maior parte das vezes, ninguém perguntava se a cidade queria um hospital. Os burocratas tinham adquirido o hábito de resolver qualquer problema médico construindo alguma coisa, para que um congressista pudesse dizer: ‘Olha o que eu fiz!’. Isso não fazia nenhum sentido, mas todo mundo continuava fazendo sempre a mesma coisa”.

Charles Duhigg. O poder do Hábito.

AGRADECIMENTOS

À Deus, sempre e em primeiro lugar, por Sua presença constante como guia de todos os meus passos. Que tudo aquilo que eu faça seja para glorificar ao Teu nome. “Inspirai, ó Deus, as nossas ações e ajudai-nos a realiza-las, para que em Vós comece e para Vós termine tudo aquilo que fizermos”.

A minha mãe, Luciara, pelo apoio e pelos esforços diários para que eu conseguisse alcançar esta vitória. Ao meu pai, Oscar, por ser fonte de motivação para concluir esta etapa da minha formação. Aos meus irmãos Daniel, Juliana, Ilara e Mariana, por serem meus exemplos e minha base. Aos meus sobrinhos Ana Luísa e Felipe, pela alegria que me proporcionam sempre que estão por perto. Ao meu querido Paulo William, companheiro da vida e das pesquisas de campo, por todo amor, carinho, incentivo, motivação e disponibilidade em ajudar. Você me inspira todos os dias. Esta conquista é nossa!

À orientadora, prof. Dra. Wilza Gomes Reis Lopes, pela confiança na minha capacidade e no meu trabalho, e pela participação na construção desta pesquisa. Ao co-orientador, Prof. Dr. Antonio Cardoso Façanha, pelos valiosos ensinamentos e pelos momentos de descontração durante as orientações, que tornavam aqueles momentos mais leves. Aos membros da banca de Qualificação e de Defesa, prof. Elaine Aparecida da Silva e prof. Guilhermina Castro Silva, pelas importantes contribuições para o desenvolvimento desta pesquisa. A prof. Giovana Mira de Espindola, por mostrar-se sempre disponível em ajudar nas dúvidas que surgiam no meio do caminho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente e a todos os funcionários do TROPEN, em especial a Jose Santana da Rocha – o “Zezinho”, pela disponibilidade em ajudar nos momentos de maiores dificuldades. À professora do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Piauí, Prof. Dra. Karenina Matos, pelos ensinamentos repassados durante a orientação do Trabalho Final de Graduação, que se fizeram partes fundamentais também na condução desta pesquisa.

Aos amigos da graduação, Isabela Nascimento, Leianne Souza, Mariana Fiúza e Marina Melo que, mesmo sem aquela presença diária, tornaram a trajetória mais leve e prazerosa. À turma de mestrado (2016/2018), em especial aos amigos Ana Cláudia, José Maria e Nestor, pelas experiências compartilhadas dentro e fora da sala de aula. À equipe de pesquisa de campo (Luciara, Ilara, Paulo, Davi e Marina), pela paciência e disponibilidade em ajudar na coleta de dados.

Aos moradores do Residencial Jacinta Andrade, pelo aceite em participar desta pesquisa e pela calorosa acolhida. Aos funcionários da Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí – ADH-PI, pelo material cedido e pelas informações prestadas. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo auxílio financeiro na elaboração e execução deste trabalho.

Por fim, a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste sonho.

RESUMO

O crescimento populacional, associado ao intenso processo de urbanização, alterou de forma significativa a morfologia das cidades, tornando-as palco de graves problemas sociais, dentre eles o alto déficit por moradia. Diante deste quadro, foram elaboradas sucessivas políticas habitacionais que, apesar de contribuírem para a redução quantitativa do déficit por moradia, através de programas sociais como PAC e PMCMV, ainda se mostram incapazes de promover o acesso adequado à habitação e à própria cidade. Diante do exposto, a presente pesquisa teve como objetivo analisar os efeitos gerados pela implantação de conjuntos habitacionais de interesse social, com enfoque no Residencial Jacinta Andrade, na cidade de Teresina. Buscou-se, inicialmente, reconhecer a relação entre as políticas habitacionais de interesse social e a produção do espaço urbano da capital, a partir de pesquisas bibliográfica e documental, utilizando-se também imagens dos satélites *Landsat 5* (1984-1993), *Landsat 5 TM* (1984-2002), *Landsat 7 ETM+* (1999-2013) e *Landsat 8 OLI* (2013-2017), referentes ao período de 1984 a 2017. Em um segundo momento, buscou-se diagnosticar as necessidades e percepções dos moradores do Residencial Jacinta Andrade sobre as condições de moradia, infraestrutura e serviços urbanos locais, a partir da aplicação do formulário com 103 residentes. Constatou-se que, não obstante pequenas variações (em especial nas décadas de 1980 e 1990), grande parte dos conjuntos habitacionais construídos na cidade de Teresina foram locados na periferia urbana, onde o custo do solo é economicamente menor. As consequências são visualizadas no agravamento da segmentação e da desarticulação do espaço urbano, bem como na geração de gastos excessivos para o poder público, que precisa arcar com os altos custos da expansão da infraestrutura para atender à nova demanda. No caso do Residencial Jacinta Andrade, diagnosticou-se que, quanto ao aspecto “Moradia”, a avaliação dos residentes é positiva, ainda que tal resultado aparente estar relacionado à condição da propriedade como imóvel próprio, e não necessariamente quanto à sua capacidade de garantir conforto e qualidade de vida. Quanto à “Infraestrutura e Serviços urbanos” houve variações: questões como abastecimento de energia elétrica e serviços de coleta de lixo surpreenderam ao satisfazer a mais de 85% dos moradores, enquanto a segurança e disponibilidade de áreas de lazer foram avaliados negativamente por mais de 83% dos residentes. Assim, a análise do custo/benefício do empreendimento em solucionar, ou ao menos minimizar o déficit habitacional de Teresina, conforme apresentou-se na sua proposta de construção, envolve não apenas aspectos quantitativos relacionados à construção de grande quantidade de unidades de domicílio, mas também na capacidade do poder público de ofertar condições de moradia adequada e acesso às benéficas ofertadas pelas cidades.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável. Planejamento urbano. Política Habitacional. Direito à Moradia. Especulação imobiliária. Segregação socioespacial.

ABSTRACT

Population growth, in association with the intense urbanization process, significantly altered the morphology of cities, making them the place of serious social problems, among them the high housing déficit. In face of this, successive housing policies have been developed, which, despite contributing to the quantitative reduction of housing déficit, through social programs such as PAC and PMCMV, are still unable to promote adequate access to housing and to the city itself. In view of this, the present research seeks to analyse the effects generated by the implementation of social housing projects, focusing on Residencial Jacinta Andrade, in the city of Teresina. Initially, it was sought to recognize the relationship between housing policies of social interest and the production of the urban space of the capital, based on bibliographical and documentary research, using images from Landsat5 (1984-1993), Landsat 5 (1984-2002), Landsat 7 ETM+ (1999-2013) and Landsat 8 OLI (2013-2017), referring to the period from 1984 to 2017. In a second moment, it was sought to diagnose the needs and perceptions of the residents of Residencial Jacinta Andrade about the conditions of housing, infrastructure and local urban services, from the application of the form with 103 residents. It was found that, despite small variations (especially in the 1980s and 1990s), a large part of the social housing built in the city of Teresina were leased to the urban periphery, where the cost of the soil is economically lower. The consequences are seen in the aggravation of the segmentation and the disarticulation of the urban space, as well as in the generation of excessive spending for the public power, which has to bear the high costs of the expansion of the infrastructure to supply the needs of the new demand. In the case of Residencial Jacinta Andrade, it was diagnosed that, regarding the “Housing” aspect, the residents’ assessment is positive, although this result is apparently related to the conditions of the property as private, and not necessarily on their ability to ensure comfort and quality of life. As for “Infrastructure and Urban Services”, there were variations: issues such as electric power supply and the service of garbage collection surprised to satisfy more than 85% of the residents, while the safety and availability of leisure areas were evaluated negatively for more than 83% of residents. Thus, the analysis of the cost/benefit of this development in solving, or at least minimizing, Teresina’s housing deficit, as presented in its construction proposal, involves not only quantitative aspects related with the construction of large number of domiciliary units, but also in the capacity of the public power to offer adequate housing conditions and access to the benefits offered by cities.

Keywords: Sustainable development. Urban planning. Housing policy. Right to housing. Real estate speculation. Socio-spatial segregation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 2-1- Gemini Wind Park: Parque Eólico, localizado em Gemini, Holanda	31
Figura 2-2 – Bicletário em Berlim, localizado próximo a restaurantes.....	32
Figura 2-3 - Índice de Sustentabilidade Médio (Xi) versus População Metropolitana Total para Áreas Metropolitanas Brasileira	33
Figura 4-1- Plano de Teresina de 1852.....	75
Figura 4-2 - Conjunto Parque Piauí, marcado por vazios urbanos em suas imediações	77
Figura 4-3- Número de unidades habitacionais nas décadas de 1960 e 1970, por zona administrativa	79
Figura 4-4- Conjuntos habitacionais da década de 1980, em imagem de Teresina de 1989...	81
Figura 4-5 - Conjuntos habitacionais da década de 1990, em imagem de Teresina de 1999..	83
Figura 4-6 - Número de unidades habitacionais nas décadas de 1980 e 1990, por zona administrativa	84
Figura 4-7- Conjuntos habitacionais produzidos com recursos do PMCMV, OGU, Pró-Moradia e FNHIS, no período de 2000 a 2016	87
Figura 4-8 - Número de unidades habitacionais entre 2000 a 2016, por zona administrativa	88
Figura 5-1- Localização do Residencial Jacinta Andrade na cidade de Teresina, Piauí	98
Figura 5-2 - I Encontro dos Moradores do Residencial Jacinta Andrade.....	100
Figura 5-3 - Área urbana e área rural do município de Teresina – Piauí	103
Figura 5-4 - Sobreposição da área do Residencial em datas anterior (2008) e posterior (2016) à sua construção.....	106
Figura 5-5 - Partido Urbanístico do Residencial Jacinta Andrade	108
Figura 5-6 - Grau de Instrução dos Moradores do Residencial Jacinta Andrade.....	110
Figura 5-7 - Vista de uma rua localizada no interior do conjunto em direção à oeste	112
Figura 5-8 - Modal mais utilizado pelos residentes.....	114
Figura 5-9 - Tempo de deslocamento para os principais destinos diários.....	114
Figura 5-10 - À esquerda, avenida principal do residencial. À direita, rua no interior do conjunto	116
Figura 5-11- Depredação da Unidade Básica de Saúde (a) e do Mercado Público (b)	117
Figura 5-12 - Rampas construídas para facilitar a guarda de motocicleta	118
Figura 5-13 – Disposição das Áreas Verdes do Projeto Urbanístico (em verde), sob curvas de nível (em marrom) do Residencial Jacinta Andrade	119

Figura 5-14 - Vegetação arbórea de grande porte, em direção à Leste do residencial Jacinta
Andrade 119

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 - Conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-PI na década de 1960.....	77
Tabela 4.2 - Conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-PI na década de 1970.....	78
Tabela 5.1 - Detalhes da contratação das Unidades Habitacionais do Residencial Jacinta Andrade	109
Tabela 5.2 - Equipamentos Comunitários e Infraestrutura do Residencial Jacinta Andrade	109

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, CIDADE E MORADIA: CONCEITOS GERAIS.....	18
	2.1 Evolução da consciência ambiental: um olhar sobre definições e conflitos relativos ao desenvolvimento sustentável	18
	2.2 Sustentabilidade na cidade: possibilidade ou utopia?	24
	2.3 O direito à moradia digna como condição para o desenvolvimento sustentável.....	34
3	URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS ...	41
	3.1 Dinâmicas gerais da urbanização brasileira	41
	3.2 Instrumentos de Planejamento e Gestão Municipais	46
	3.3 As Políticas Públicas Habitacionais.....	51
	3.4 Habitações de Interesse Social: a produção a partir da intervenção estatal.....	57
4	AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: UM ESTUDO NA CIDADE DE TERESINA, PIAUÍ.....	67
	4.1. Introdução	69
	4.2 Formação do espaço urbano	71
	4.3 As políticas federais de habitação.....	73
	4.4 O fator habitação na expansão da malha urbana de Teresina	75
	Da fundação da cidade ao final da década de 1970	75
	Décadas de 1980 e 1990.....	80
	Entre os anos 2000 a 2016	85
	4.5 Considerações finais	89
	4.6 Referências	90
5	HABITAÇÃO SOCIAL E ACESSO À TERRA URBANA: ANÁLISE DO RESIDENCIAL JACINTA ANDRADE, NA CIDADE DE TERESINA – PIAUÍ.....	95
	5.1 Introdução	97
	5.2 Metodologia	99
	5.3 Meio ambiente, Cidade e Moradia: em busca do equilíbrio	101
	5.4 Cidade de Teresina: características, desigualdades sociais e conjuntos habitacionais	
	103	
	5.5 Aspectos gerais do Residencial Jacinta Andrade.....	106
	5.6 O Residencial Jacinta Andrade sob o olhar de seus moradores.....	110

5.7 Considerações Finais	120
5.8 Referências	121
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
REFERÊNCIAS	129
APÊNDICE A – FORMULÁRIO DE ENTREVISTA COM MORADORES DO RESIDENCIAL JACINTA ANDRADE.....	139

1 INTRODUÇÃO

Embora muito se tenha evoluído em relação ao conceito de sustentabilidade, é evidente a carência de sua aplicação no âmbito das políticas públicas relacionadas ao crescimento das cidades e ao planejamento urbano. Tal cenário é ilustrado por Leite e Awad (2012) ao relatarem mudanças significativas causadas pelo processo de urbanização, dentre elas o aumento do consumo dos recursos naturais, crescimento nos índices de poluição, infraestruturas mal distribuídas, moradias ineficientes, desmatamento e outras formas de degradação ambiental.

Alcançar o desenvolvimento sustentável, na concepção de Sachs (2002), implica em considerar, de forma simultânea, as dimensões social, cultural, ecológica, territorial, econômica e política; somado à necessidade de trabalhar o termo desenvolvimento sob a ótica de verdadeira apropriação dos direitos humanos, políticos, sociais, culturais e ao meio ambiente, no qual ocorram constantes contatos e trocas de informações entre os diversos agentes envolvidos.

Este posicionamento também é apresentado por Sen (2000, p.18), ao considerar o desenvolvimento como a expansão efetiva das liberdades reais do homem, removendo as barreiras que as restringem: “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”. Assim, o desenvolvimento social é influenciado diretamente por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e condições habilitadores, como saúde, educação e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas.

Tais considerações tornam-se melhor ilustradas quando assumem o campo prático da exclusão territorial. Segundo Rolnik (2006), esta forma de exclusão, evidenciada pela divisão da área urbana em porção legal, rica e com infraestrutura; e porção ilegal, pobre e precária, impede o acesso da população de menor renda as mesmas oportunidades de trabalho, cultura, lazer, e de desenvolvimento humano, que as cidades oferecem à população de maior poder econômico.

Neste sentido, a realidade tem mostrado que a ocupação rápida e desordenada das cidades se sobrepõe às formas de planejamento, alterando significativamente as configurações urbanas. Este padrão de ocupação, conforme defendem Rubin e Bolfe (2014), reflete o processo de especulação imobiliária sobre a função social do solo, fenômeno que impulsiona a população de menor renda para as periferias urbanas. Sobre o assunto, Rolnik (2006) faz referência ao fenômeno do *apartheid*, em que se separa o centro, dotado de infraestrutura, residências registradas em cartório, e onde se concentram comércio, serviços e equipamentos culturais; e a periferia, habitada por classes pobres, com moradias precárias, inacabadas e não registradas.

Para autores como Maricato (2000), Arantes (2000), Vainer (2000) e Rolnik (2015), a consolidação deste cenário é reflexo, dentre outros fatores, do ideário da “cidade neoliberal”. De maneira simplificada, segundo esta nova corrente do liberalismo, a intervenção do Estado deveria ser mínima, devendo a iniciativa privada atuar de maneira livre. Goulart, Terci e Otero (2016) acrescentam que é também neste momento de domínio do ideário neoliberal, que se propaga a premissa de que os gestores públicos devem assumir o papel de empreendedores, e de que a cidade funcionaria como uma grande empresa.

Assim como nos demais setores urbanos, os reflexos da cidade neoliberal se fazem presentes no campo habitacional. Desta forma, quando se trata da produção habitacional de interesse social, Costa (2014) aponta que, na maior parte dos casos, o mercado imobiliário é quem determina a localização dos empreendimentos, optando por áreas periféricas em virtude de menores custos econômicos. Ao mesmo tempo, a fim de evitar uma queda nas atividades econômicas no setor da construção civil, o Estado passou a ser conivente com tal prática.

Abiko (1995) acrescenta que o conceito da palavra habitação não deve estar relacionado apenas à unidade física, mas também à adequação ao ambiente que a cerca, envolvendo os serviços urbanos, a infraestrutura e os equipamentos sociais. É necessário, portanto, considerar sua responsabilidade em satisfazer as principais necessidades do homem, como promover o bem-estar e a qualidade de vida dos moradores; assegurar a privacidade, a segurança, a acessibilidade, as condições de salubridade e garantir a manutenção da identidade e dos costumes inerentes a todo ser humano.

Em termos numéricos, o déficit habitacional brasileiro, em 2013, alcançou 5.846.040 unidades habitacionais, sendo 112.269 no estado do Piauí (FJP, 2015a). Em Teresina, os valores do ano de 2010 indicaram o déficit de 32.243 unidades habitacionais, com 29.644 (76,4%) na área urbana (FJP, 2013). Tais índices remetem, assim, à perspectiva mais imediata de que é necessária a construção de novas moradias, com a finalidade de solucionar problemas sociais e específicos de habitação (FJP, 2015a).

Todavia, é necessário considerar nestas pesquisas a existência de um alto índice de domicílios vagos. À exceção daqueles classificados como em ruínas, todos os demais (em construção ou reforma, em condição de serem ocupados, de uso ocasional) constituem-se como estoque de mercado e carecem de estudo e caracterização mais aprofundados (FJP, 2015b). No Piauí, por exemplo, apresentou-se o déficit, no ano de 2012, de 100.105 unidades habitacionais, ao tempo em que havia 142.280 domicílios vagos, em condições de serem ocupados ou em construção (FJP, 2015b).

A reflexão sobre estes dados leva, assim, a questionar se a construção de novas moradias por programas sociais seria realmente a medida mais efetiva para solucionar o problema do déficit habitacional no estado. Investigações sobre as condições destes domicílios e estudos mais aprofundados acerca dos motivos que levaram ao abandono poderiam indicar novos caminhos para o problema, tornando-se uma alternativa à produção de habitações de interesse social nas periferias urbanas.

Porém, mesmo diante deste cenário, a produção habitacional de interesse social permanece no Piauí, mais especificamente em Teresina. Em julho de 2009, foi construído na capital o Residencial Jacinta Andrade, conjunto habitacional que ficou conhecido por ser a maior obra do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Brasil.

A localização do residencial, posicionada à extremo norte da cidade, encontra-se não apenas distante do centro urbano (a aproximadamente dezoito quilômetros), como também desconectada da infraestrutura e dos serviços que a cidade já oferece. Acerca da qualidade urbanística, destaca-se a insuficiência da infraestrutura local em atender as necessidades dos moradores, e as grandes distâncias que precisam ser percorridas entre algumas residências e os equipamentos, conforme relata Bruna et al. (2014, p. 468):

Os equipamentos propostos não são em número suficiente para atender a demanda de todo o conjunto residencial [...]. Os equipamentos propostos, como por exemplo, o centro cultural, não é capaz de suprir toda a demanda de lazer de sua futura população. Além disso, algumas habitações ficam a mais de 2,5 km de distância desses equipamentos sociais, como é o caso do posto de saúde, dificultando o acesso a alguns moradores, que fazem o percurso a pé.

De maneira geral, apesar da importância dos programas habitacionais, as revisões dos modelos dos empreendimentos costumam voltar-se para adequação ao cenário econômico, em desconsideração às deficiências da estruturação espacial (BENVENGA, 2011). A partir desta conjuntura, questiona-se quais os efeitos decorrentes da implantação de conjuntos habitacionais de interesse social em áreas periféricas de Teresina. A pesquisa apresenta método dedutivo, uma vez que parte da premissa de que o que acontece com o conjunto habitacional Residencial Jacinta Andrade é reflexo da produção habitacional de interesse social no Brasil.

Objetivo geral desta pesquisa foi analisar quais os efeitos da implantação de grandes conjuntos habitacionais de interesse social, tendo como enfoque o Residencial Jacinta Andrade, na cidade de Teresina. Do ponto de vista específico, buscou-se: a) reconhecer a relação entre políticas habitacionais de interesse social e a produção do espaço urbano, com destaque para a cidade de Teresina, Piauí; b) diagnosticar necessidades e percepções dos moradores do Residencial Jacinta Andrade sobre as condições de moradia, infraestrutura e serviços urbanos.

Além da Introdução, em que se apresenta o tema, a justificativa, a relevância da pesquisa, problemática, objetivos da pesquisa e estrutura da dissertação, este trabalho foi composto por mais quatro seções, duas relacionadas ao referencial teórico e duas que trazem os resultados da pesquisa, apresentados em forma de artigos, finalizando com as considerações finais e referências utilizadas no texto.

A primeira seção, intitulada “Desenvolvimento Sustentável, Cidade e Moradia: Conceitos Gerais”, busca sintetizar, historicamente, a evolução das discussões ambientais, perpassando por conceitos e conflitos sobre o desenvolvimento sustentável. Tais definições são trabalhadas sob a ótica urbana, para compreender como efetivar o desenvolvimento sustentável nas cidades. Por fim, trata-se especificamente da temática habitacional, sob o entendimento de que o direito à moradia digna é requisito para o pleno desenvolvimento sustentável.

Na segunda seção, “A urbanização brasileira e as Políticas Públicas Habitacionais”, foi discutido o processo de urbanização característico das cidades brasileiras, seu efeito nas esferas social, econômica e ambiental, bem como os instrumentos de planejamento e gestão urbanas municipais. São analisadas as políticas públicas urbanas no Brasil, com destaque para a política habitacional, e é traçado um panorama histórico sobre a produção habitacional de interesse social a partir da intervenção estatal.

Os resultados da pesquisa são apresentados na forma de artigos, submetidos a periódicos com extrato igual ou superior a B2 na área de Ciências Ambientais. O primeiro artigo, intitulado “As políticas habitacionais na produção do espaço urbano: um estudo sobre Teresina-Piauí”, buscou reconhecer a relação existente entre as políticas habitacionais de interesse social e produção do espaço urbano, com destaque para a cidade de Teresina. Os procedimentos metodológicos envolveram pesquisas bibliográfica e documental, utilizando, para visualização dos dados, imagens de satélites no período compreendido entre 1989 a 2016, obtidas com a ferramenta de visualização de imagens históricas, disponível no *software Google Earth*.

No segundo artigo, intitulado “Habitação social e acesso à terra urbana: análise do Residencial Jacinta Andrade, na cidade de Teresina – Piauí”, aborda-se a relação entre o acesso à terra urbana, a localização da moradia e a efetividade no alcance ao direito à cidade. O objetivo foi diagnosticar necessidades e percepções dos moradores do referido conjunto habitacional sobre as condições de moradia, infraestrutura e acesso aos serviços urbanos. A metodologia envolveu pesquisas bibliográfica, documental e de campo, destacando-se, nesta última, a aplicação do formulário com 103 moradores do Residencial Jacinta Andrade.

2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, CIDADE E MORADIA: CONCEITOS GERAIS

2.1 Evolução da consciência ambiental: um olhar sobre definições e conflitos relativos ao desenvolvimento sustentável

A preocupação com as questões ambientais e as discussões acerca do desenvolvimento sustentável são temas atuais, mas que fazem parte de um longo processo histórico de estudos, debates, conferências e acordos entre países. Segundo Seiffert (2007), a sociedade passou a dar atenção aos problemas gerados pela crescente degradação ao meio ambiente com a ocorrência de uma série de desastres e acidentes ambientais iniciados na década de 1950.

Leff (2001) defende que a consciência ambiental surgiu, efetivamente, na década de 1960, a partir do livro “Primavera Silenciosa”. A publicação de 1962, da bióloga Rachel Carson, tornou-se símbolo das novas preocupações da época ao comprovar a responsabilidade dos pesticidas utilizados na agricultura norte-americana no desaparecimento de diversas espécies (SILVA, 2003).

Este pensamento expandiu-se durante a década de 1970, logo após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, a Conferência de Estocolmo, em 1972, em que foram indicados os limites da racionalidade econômica e os desafios da degradação ambiental frente à modernidade da civilização (LEFF, 2001). Realizada em meio ao impacto provocado pela publicação do relatório *Limits to Growth*, do Clube de Roma, a Conferência propunha, ao mesmo tempo, a desaceleração do desenvolvimento industrial no caso dos países desenvolvidos, e do crescimento populacional, nos países subdesenvolvidos (NASCIMENTO, 2012).

A proposta, segundo Tôrres (2009), provocou rivalidade entre algumas nações, sendo considerada um pressuposto para que o desenvolvimento fosse colocado em segundo plano nos países subdesenvolvidos. Apesar deste conflito, o evento trouxe consequências positivas, como a criação do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA), da Assembleia Geral da ONU, e da Declaração sobre o Meio Ambiente Humano. Além disto, Rudek e Muzzillo (2007, p.13) relatam que a quantidade de países que incluíram programas ambientais em sua agenda sofreu um considerável aumento: “anterior à Conferência, apenas 12 países tinham estatais voltadas ao meio ambiente. Já em 1981, mais de 140 países haviam criado órgãos nesta área e, paralelamente às estatais surgiram as ONG’s no mundo todo”.

Entre os anos de 1970 e 1980, Sachs (2007) considera que foram feitos consideráveis avanços quanto ao pensamento ambiental, havendo maior busca do conhecimento da biosfera, maiores preocupações com acidentes nucleares, químicos e com aquecimento global, e maior conscientização da sociedade. Somado a isto, tem-se a criação de Agências e Ministérios voltados para a questão do meio ambiente, e a pressão de grupos civis e partidos verdes.

Assim, na maioria dos países, emergiram na década de 1980 leis para a regulamentação da atividade industrial em relação à poluição. Houve também um impulso para a formalização e realização de Estudos de Impacto Ambiental e de Relatórios de Impactos sobre o Meio Ambiente, por meio de audiências públicas e aprovação por níveis de organização do governo (SEIFFERT, 2007). Por iniciativa do PNUMA, a Assembleia Geral da ONU criou, em 1983, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMED) com a missão de proporcionar o diálogo entre os países pobres e os países ricos acerca das questões do meio ambiente e desenvolvimento, e instituir formas de cooperação entre ambos (GANEM, 2011).

Em 1987, a CMED publicou o Relatório *Brundtland*, também conhecido como *Our common future*, denunciando a desigualdade entre países e a pobreza como uma das grandes causas dos problemas ambientais (GANEM, 2011). Flores e Medeiros (2013) defendem que foi a partir desta publicação que surgiu o conceito mais clássico de desenvolvimento sustentável, entendido como aquele responsável por satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das futuras gerações em satisfazerem suas próprias necessidades.

Nascimento (2012) acrescenta que este relatório representa, ainda, um posicionamento contrário aos efeitos do liberalismo presente na época, considerado como o grande responsável pelo aumento das desigualdades sociais entre os países. Desta forma e a partir deste, a dimensão social passou a ser considerada como parte integrante da temática ambiental.

É também nesta década que Ganem (2011) destaca a inclusão do capítulo “Do Meio Ambiente” na Constituição Federal Brasileira de 1988. Nele encontra-se definido que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988, art. 225).

Nos anos de 1990, Seiffert (2007) relata um grande impulso em relação à consciência ambiental pela maioria dos países, além da preocupação demonstrada por muitas empresas em racionalizar energia e matérias-primas, estimular a reciclagem e a reutilização, e evitar o desperdício. Em 1992, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, também conhecida como Eco92 ou Rio92, discutiu temas ambientais de interesse global, em busca de soluções potenciais.

Sobre este evento, Ganem (2011) expõe a existência de dois posicionamentos distintos: enquanto os países desenvolvidos – do Norte - procuravam impedir a imposição de novas obrigações financeiras e medidas que repercutissem negativamente em suas economias, os países subdesenvolvidos - do Sul - traziam à tona a questão da pobreza e acusavam os países do Norte pelo consumo abusivo e pelas desigualdades econômicas internacionais.

Apesar disto, Tôrres (2009) defende que na Rio 92 foram oficializadas importantes convenções internacionais e elaborados documentos de grande relevância: Conferência sobre a Diversidade Biológica (CDB), Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, Declaração do Rio e Agenda 21. Além disto, o autor relata efeitos práticos do evento, já que foram fixados elementos necessários para discussão e resultados que seriam cobrados em próximas reuniões.

Para Schutzer (2012), a Agenda 21 tornou-se um dos mais importantes instrumentos da Rio 92, uma vez que passou a pautar as agendas locais de planejamento urbano, no momento em que a cultura ambiental se expandia. Além disto, a Agenda buscou firmar compromissos entre as nações, apontando quais problemas deveriam ser considerados como prioritários, bem como os recursos, os meios e as metas para enfrentá-los.

Em 1997, para revisar a implementação da Agenda 21, foi realizada a Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (Rio +5). Nela, percebeu-se a existência de lacunas, em especial quanto à dificuldade em alcançar a equidade social e a redução da pobreza. A partir deste cenário, ressaltou-se na Rio+5 a necessidade de reafirmação do acordo realizado durante a Rio 92, e de haver maior eficiência em relação à implementação das convenções e acordos internacionais voltados para o meio ambiente e para o desenvolvimento (SEQUINEL, 2002).

No ano 2000, com a realização da Cúpula do Milênio da ONU, 189 países firmaram um pacto com foco principal de combate à pobreza e a fome do mundo até o ano de 2015. O acordo deu origem à Declaração do Milênio, na qual ficaram estabelecidos oito objetivos - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a serem alcançados a partir de ações específicas de combate à pobreza e outros temas relacionados, como saúde, saneamento, educação, habitação, igualdade de gênero e meio ambiente (CERQUEIRA; FACCHINA, 2005).

Em 2002, foi realizada em Johannesburgo a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio +10, tendo como produtos a Declaração Política e o Plano de Implementação (SEIFFERT, 2007). Tôrres (2009) relata que o evento foi bastante aguardado, reunindo 104 chefes de Estado e quase 20 mil representantes oficiais e não governamentais. Os temas tratados foram água, energia, saúde pública, biodiversidade e agricultura, dos quais apenas em relação à água houve um consenso: a necessidade de reduzir pela metade a população sem água e saneamento até o ano de 2015.

No ano de 2012, é realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a fim de renovar o comprometimento público, avaliar os progressos realizados, identificar lacunas na implementação dos resultados e abordar os novos desafios quanto ao desenvolvimento sustentável (ONU, 2012). Segundo Steil e Toniol (2013), no cenário político e social da Rio +20, o ambiente não era mais apenas uma condicionalidade ao desenvolvimento e à modernização, mas deveria incorporar a sustentabilidade como condição fundamental para sua legitimidade. Além disto, o desenvolvimento sustentável assumiu um novo significado social, que deveria abranger também a erradicação da pobreza.

Por outro lado, Guimarães e Fontoura (2012) criticam que o único resultado efetivo da Conferência, embora pouco definido, decorreu da elaboração e estabelecimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), propostos pela Colômbia e Guatemala, com a meta de expandir os ODM que finalizariam em 2015. Os ODS teriam por finalidade apontar indicadores de auxílio ao governo na implementação dos compromissos firmados na Agenda 21, no Plano de Johannesburgo de Implementação e na Rio 92.

Destaca-se, dentre os ODS, o objetivo nº 11, de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Visa-se, até o ano de 2030, garantir a todos o acesso à habitação segura, adequada e a preço acessível, bem como acesso aos serviços básicos, a urbanização de favelas, o aumento da urbanização inclusiva e sustentável, das capacidades para planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, além da redução do impacto ambiental negativo *per capita* das cidades.

Destaca-se, ainda, dentre as metas deste objetivo, aumentar substancialmente, até o ano de 2020, a quantidade de cidades e de assentamentos humanos que adotam e implementam as políticas e os planos integrados para inclusão, eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, resiliência a desastres, bem como apoiar os países menos desenvolvidos, com assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, com uso de material local.

Schutzer (2012) considera que as discussões sobre a temática ambiental vêm ocorrendo em duas correntes, ambas derivadas do princípio do desenvolvimento sustentável. Na primeira, defende-se a necessidade de serem repensadas as relações sociais entre produção e consumo no sistema capitalista, incorporando bases ecológicas e potencial ambiental para desenvolver as forças produtivas, pautadas em uma gestão participativa dos recursos naturais. Na segunda, baseada em uma doutrina liberal, tem-se a configuração de um reajuste entre as propostas de desenvolvimento sustentável e o jogo de forças do mercado, na busca da resolução do conflito entre preservação ecológica e crescimento econômico, a partir da capitalização na natureza.

A partir destas discussões, percebe-se que embora a difusão do termo desenvolvimento sustentável tenha, ao longo dos anos, promovido maior interesse por questões relacionadas a problemas sociais, econômicos e ambientais, sua aplicabilidade tornou-se vaga. Neste contexto, Leff (2001) relata que não foi possível consolidar um sentido teórico e prático capaz de firmar os caminhos para o seu alcance. Herzog (2013) acrescenta que a associação comum entre sustentabilidade e ações pontuais - como a reciclagem de lixo ou o transporte de baixo impacto -, continua a gerar soluções fragmentadas, em que o sistema não é visto como um todo.

O conceito apresentado no Relatório *Brundtland* tornou-se, então, alvo de constantes críticas por parte da literatura. Dentre elas, destaca-se o posicionamento de Sen e Klicksberg (2010) ao questionarem se a definição apontada é efetivamente abrangente, uma vez que desconsidera que, além das necessidades, os homens também possuem valores próprios e são seres capazes de raciocinar, avaliar, agir e participar.

Boff (2012) defende que o desenvolvimento sustentável deve ser abordado a partir de uma perspectiva endógena, de interação da comunidade com o local e o regional; de equidade; e de espiritualidade. O autor acredita que, embora seja necessário um certo capital material para garantir condições básicas de infraestrutura, é preciso repensar o modelo de desenvolvimento sob a perspectiva de uma ampliação das oportunidades de vida, valorizando o capital humano.

Neste contexto, uma relevante diferenciação é apontada por Daly (2004) ao tratar dos termos “desenvolvimento” e “crescimento”. Segundo o autor, crescer refere-se ao aumento natural em tamanho, enquanto desenvolver envolve a expansão para um estado mais complexo, maior ou melhor. Assim, uma economia em desenvolvimento sustentável seria aquela que se adapta e aperfeiçoa-se em conhecimento, organização, eficiência técnica e sabedoria, sem que haja aumento de percentagem de matéria-energia do ecossistema para si.

Sachs (2007) relata ser, assim, evidente a impossibilidade do crescimento quantitativo ilimitado frente à finitude dos recursos naturais, o que torna necessário que os meios de vida sustentáveis sejam parte da linha que guia o desenvolvimento. Além disto, todo este processo apenas terá sucesso se houver parceria e participação de todos os atores da sociedade, uma nova distribuição de poder entre o Estado, as empresas e o terceiro setor.

Apesar de constituir-se como uma meta global, Flores e Medeiros (2013) defendem que a sustentabilidade requer um pensamento contextualizado para fazer sentido. Os desafios para o seu alcance devem, assim, ir além das decisões técnicas ambientais e abranger também a cultura e a identidade local. O seu estudo a partir de uma abordagem de desenvolvimento local possibilita ultrapassar o campo econômico e focar na compreensão do ambiente, na forma dos seus territórios.

Santos (2007) defende a abordagem territorial a partir da concepção de “território usado”, constituído tanto por seu caráter físico quanto por sua identidade. Assim, configura-se como o local dos homens, das empresas e das instituições, em que se desenvolvem as relações de trabalho, de moradia, de trocas materiais e espirituais, e do próprio exercício da vida. Nesta mesma linha de pensamento, Santos (1998) acredita que não é o território em si, mas o uso que lhe é atribuído que o torna um objeto de análise social.

As discussões que guiam a elaboração dos Planos e Políticas Públicas no Brasil, segundo Souza (1998), desconsideram a territorialidade brasileira, de forma que tendem a ignorar o vínculo entre a formação do território e as relações sociais no país. O motivo está relacionado ao caráter economicista que predomina na elaboração das políticas econômicas e sociais. Leff (2001) traz, ainda, o contexto da globalização que, embora preze pela busca da “ecologização” da economia, do território e da organização social, retira a identidade dos territórios, os saberes práticos e a cultura destes locais.

Os estudos que envolvem desenvolvimento com enfoque territorial, conforme Flores e Medeiros (2013), consideram o território como um ambiente que impulsiona as relações entre indivíduos e organizações, que permite a troca de conhecimentos tácitos e estimula o processo de aprendizagem. Assim, o uso da dimensão territorial da sustentabilidade permitiria a melhor visualização do contexto, de forma mais ampla, sistêmica e integrada. Tal perspectiva contribui para a criação de valores e aumento da competitividade do território, ao tempo em que contribui para a intervenção por meio de projetos de desenvolvimento territorial sustentáveis.

Atingir o desenvolvimento sustentável, portanto, significa mudar os valores que guiam o comportamento dos agentes econômicos e sociais, e formar capacidades que orientem um desenvolvimento constituído em bases ecológicas, de equidade social, diversidade cultural e democracia participativa (LEFF, 2001). Além disto, apesar das discussões relativas às políticas ambientais serem comumente focadas em instituições nacionais e internacionais, Sen e Klicksberg (2010) relatam um crescimento do interesse em abordar a cidadania na construção do desenvolvimento sustentável, incluindo a capacidade de pensar, valorizar e agir do cidadão.

Por apresentar diferentes dimensões, infere-se que alcançar a sustentabilidade significa perpassar por diferentes campos de conhecimento e de atuação. Em outras palavras, implica ir além de ações pontuais e pré-concebidas, em busca da articulação e transversalidade entre teoria e prática, valores e condutas, local e mundial. Enquanto processo, pode ser apreendida como uma cadeia sistêmica, em que cada etapa é essencial para a composição do todo. Sua efetivação carece, de um lado, de ações individuais, a partir da formação da consciência de cada ser humano e, do outro, ações coletivas, muitas vezes evidenciadas na atuação do Estado.

2.2 Sustentabilidade na cidade: possibilidade ou utopia?

A concepção de cidade é comumente associada ao espaço onde a vida em sociedade é desenvolvida, ou seja, o local dos homens, da moradia, do trabalho, do comércio, do negócio e das diversas formas de relações sociais. Souza (2005) explica que devido a seu caráter bastante complexo e heterogêneo, cada país costuma estabelecer critérios formais próprios para defini-la, incluindo limites demográficos mínimos, centralidade econômica, atividades econômicas desenvolvidas, dentre outros.

A fim de conceitua-la, Rolnik (1995) apresenta uma concepção a partir de quatro óticas: a cidade como um imã, como escrita, como política e como mercado. Sob o primeiro ponto, ao compará-la a um imã, a autora ressalta seu grande poder de aglutinação de pessoas, bem como seu papel fundamental na transformação da ocupação do espaço pelo homem – por exemplo, a mudança de comportamento de plantar o alimento ao invés de coletá-lo ou caçá-lo implica em uma definição do espaço de forma mais permanente.

A cidade como escrita, segundo Rolnik (1995), decorre do fato de que, durante a história da civilização, os fenômenos da escrita e da cidade ocorreram praticamente simultâneos. Assim, fixados no território, os homens criaram e administraram obras, geraram novas tecnologias e puderam registrar suas memórias. Além disto, a própria arquitetura urbana cumpria o papel da escrita, já que registra a vida social a partir dos desenhos das ruas, das praças e dos templos.

Ao trabalhar a cidade como política, Rolnik (1995) aborda uma compreensão com base nas relações de coletividade, bem como da concentração e da aglomeração dos indivíduos. Esta situação social implica na necessidade da gestão da vida coletiva pelo poder público urbano, executada a partir de autoridades políticas e administrativas. Assim, mesmo na mais rudimentar e simples das cidades:

há pelo menos uma calçada ou praça que é de todos e não é de ninguém, há o lixo que não pode se acumular nas ruas nem pode ser simplesmente enterrado no jardim, há a igreja ou o templo a construir e manter, enfim há sempre na cidade uma dimensão pública da vida coletiva a ser organizada (ROLNIK, 1995, p.20).

Por fim, Rolnik (1995) afirma que, ao agrupar e concentrar uma população numerosa em um espaço limitado, a cidade impulsiona as relações de troca e de colaboração entre os indivíduos, dando origem ao mercado. Neste novo contexto, além da evidente relação de divisão entre o trabalho do campo e o da cidade, há uma maior especialização desta última. O mercado passa então a domina-la, conferindo-lhe uma imagem tanto de centro de produção quanto de consumo, característica do capitalismo.

Neste campo de conceitos e definições, Silva (2011) destaca a existência de duas forças simultâneas e opostas: de um lado, aqueles que veem a cidade como um local para viver, cujos desejos resumem-se, de maneira geral, a uma moradia de melhor qualidade possível ao menor custo; e, do outro, o capital imobiliário, que considera a cidade como um grande negócio, tendo por finalidade a busca pela máxima extração de lucro.

Rogers (2001) defende que a cidade assumiu, assim, um caráter de arena de consumo. Isto ocorreu devido ao deslocamento - por conveniência política e comercial - da ênfase no desenvolvimento urbano coletivo para o atendimento de necessidades individuais, de forma que ao invés de buscar o interesse de todos, as atividades são organizadas buscando a maximização de lucros para incorporadores e comerciantes. Sobre este tema, Arantes (2000, p.27) resume:

Em duas palavras, a ideia de cidade como *growth machine* pode ser assim resumida: coalizões de elite centradas na propriedade imobiliária e seus derivados, mais uma legião de profissionais caudatários de um amplo arco de negócios decorrentes das possibilidades econômicas dos lugares, conformam as políticas urbanas à medida em que dão livre curso ao seu propósito de expandir a economia local e aumentar a riqueza.

Barbosa e Costa (2012) acreditam que estudar a problemática urbana com base na consideração da terra como uma mercadoria implica também no exame das ações e das disputas exercidas pelos mais diversos agentes produtores do espaço urbano, uma vez que estes refletem estratégias, iniciativas e interesses distintos. Ainda segundo os autores, estes agentes são os responsáveis pelo controle, orientação e promoção de um significado para o crescimento e para a reestruturação urbana.

Rogers (2011, p.27) critica que, como centros de produção e de consumo de grande parte dos bens industriais, as cidades transformaram-se em verdadeiros “parasitas da paisagem, enormes organismos drenando o mundo para o seu sustento e energia; inexoráveis consumidores e causadores de poluição”. Neste sentido, Souza (2005) critica que além de ser um espaço destinado à satisfação de necessidades básicas materiais e imateriais do homem – como saúde, moradia, cultura e educação -, a cidade também é representada como um cenário caótico, de engarrafamentos, violência, criminalidade e poluição.

Na concepção de Reis e Venâncio (2016), a cidade é constituída como o centro da vida humana e como o meio necessário para garantir os direitos básicos da população, entendido pelos autores como o próprio direito à cidade. No caso do Brasil, Cafrune (2016) explica que esta noção de direito tem sido construída, há décadas, de forma vinculada ao acesso aos espaços urbanos. Isto tem implicado na apropriação do termo pelos mais diversos agentes, os quais lhe atribuem diferentes significados conforme sua realidade específica.

Lefebvre (2001) considera que compreender o direito à cidade vai além do atendimento às necessidades individuais do homem, buscando alcançar aspectos relacionados à coletividade e chegando a confundir-se, em certos momentos, com o direito à vida. Sua efetivação, conforme explica Saule Junior (2016), implica também em uma nova forma de pensar a cidade e o urbano, tendo como base os princípios da equidade e da justiça social, do cumprimento de todos os direitos humanos, da responsabilidade ambiental com a natureza e as futuras gerações, e da democracia local. Tal definição remete ao próprio conceito de desenvolvimento sustentável.

Por serem o habitat de mais da metade da população mundial, as cidades concentram a maior parte da “pegada ecológica”. Isto ocorre porque além do consumo excessivo, alterações causadas pela expansão urbana apresentam grandes impactos por eliminarem ecossistemas nativos, transformando os processos e os fluxos naturais (HERZOG, 2013). Rogers (2001), ao tratar deste tema, considera irônico que a cidade, o habitat dos seres humanos, seja caracterizada como grande agente responsável pela destruição do planeta e como a maior ameaça para a sobrevivência da própria humanidade.

O interesse e as preocupações acerca dos problemas ambientais gerados no contexto urbano ganharam maior destaque com a difusão dos preceitos da sustentabilidade como prática ecologicamente correta. Lima (2011) acrescenta que a construção da noção de desenvolvimento sustentável também inovou ao introduzir o ideal de que os novos modelos de desenvolvimento deveriam ser capazes de incluir e colocar o conteúdo ambiental entre as prioridades da agenda internacional, possibilitando novas formas de elaboração de políticas e estratégias de gestão.

Coutinho e Moraes (2016) defendem que a temática ambiental apresenta uma influência direta e imediata na vida das pessoas, uma vez que o meio ambiente é responsável por definir o universo em que cada ser humano vive e no qual pretende exercer direitos. Soma-se a isto a existência de uma relação, a médio e a longo prazo, quanto a tempo e a espaço, de maneira que qualquer violação ao meio ambiente no contexto atual afetará não apenas esta, mas também às futuras gerações.

Todavia, ao tratar sobre o desenvolvimento sustentável nas cidades - o desenvolvimento urbano sustentável - Prado (2015) expõe um campo conflituoso entre pensamentos não apenas diferentes, mas antagônicos. Tal cenário decorre da própria noção construída de cidade, dada não a partir da convergência de interesses econômicos, sociais e ambientais, mas pela intensa oposição entre estes. A partir desta perspectiva, o autor defende que designar um ponto de contato entre os estudos ambientais e os urbanos seria nada mais que um reflexo da necessidade de adaptação das cidades ao novo sistema econômico mundial, marcado pelas pressões ambientais.

Ainda neste contexto, Barbosa e Costa (2012) apontam sobre a questão das denominadas “mercadorias verdes”. Uma vez que a produção capitalista do espaço urbano acarreta em uma degradação cada vez maior do meio natural, as áreas verdes tornaram-se mercadorias raras, influenciando diretamente na valorização imobiliária. O acesso aos bens naturais, portanto, tornou-se restrito a aqueles que podem pagar o preço de viver em contato com a natureza.

Cisotto e Vitte (2010) explicam que, especialmente nas cidades, a presença de áreas verdes destaca-se pela singularidade e benefícios que exercem no entorno, com a melhoria da qualidade de vida, embelezamento, a conformação como áreas de lazer, de paisagismo e de preservação ambiental. Assim, ainda Cistotto e Vitte (2010, p.33-34), observa-se que:

observamos que a grande maioria dos novos loteamentos residenciais utiliza o discurso verde e parecem trazer a solução para o problema ambiental, cabe apenas ao indivíduo pagar por essa solução. Os loteamentos indicam a possibilidade de viver distante dos grandes centros, com concentração urbana, poluição do ar sonora e visual e se refugiar em áreas com natureza, com acessibilidade à estrutura urbana, possibilitado pelo padrão de urbanização.

Schutzer (2012), por outro lado, apresenta uma visão mais otimista sobre o tema, ao defender que a preocupação com as questões relacionadas ao meio ambiente vem sendo, aos poucos, inseridas em projetos e estudos de intervenção urbana. Apesar disto, o autor critica o fato de problemas ambientais permanecerem sendo tratados de forma estagnada e fragmentada, ao tempo em que cidades continuam crescendo em desacordo com os interesses de construção de um ambiente saudável para a vida humana.

Sob esta ótica, Rudek e Muzzillo (2007) ressaltam a importância de serem considerados, no planejamento urbano, variáveis que integram o ambiente físico e a disponibilidade dos recursos naturais que mantem o planeta capacitado para o desenvolvimento da vida. Os autores evidenciam a necessidade de incorporação da sociedade e de segmentos da administração pública nas discussões sobre a qualidade de vida, a partir da perspectiva da sustentabilidade ambiental. Além disto, Rudek e Muzillo (2007) acrescentam a necessidade de vinculação entre problemas ambientais com os de ordem social, responsáveis por ocasionar o caos na vida urbana, principalmente quanto às camadas mais vulneráveis da sociedade.

Nesta linha de pensamento, Maricato (2000) aponta que a ilegalidade da ocupação do solo pela população mais carente, presente na maioria das cidades brasileiras, é disfuncional para a sustentabilidade ambiental, já que é acompanhada da falta de saneamento, risco de desmoronamento e enchentes, dentre outros. Considerando a existência desta relação intrínseca entre questões sociais e ambientais, Rogers (2001) relata não ser surpresa que as desigualdades presentes na cidade resultem na intensa privação social e em maiores danos ambientais.

Além disto, uma vez que a cidade concentra maior parte dos processos de produção e de consumo, Rogers (2001) aponta a necessidade de substituição dos antigos processos lineares de produção por aqueles que busquem o sistema circular de reutilização de recursos. É preciso, portanto, desenvolver-se uma nova forma de planejamento urbano, holístico e abrangente, que organize a cidade e administre o uso de seus bens.

Ao tratar da relação entre a sustentabilidade e o planejamento urbano, Zangalli Junior (2013) considera relevante diferenciar dois modelos: a cidade dispersa, que segue o padrão de produção capitalista, resultante de uma urbanização difusa, da intensificação da circulação e da ampliação das formas de deslocamento e comunicação; e a cidade compacta, fundamentada na produção sustentável do espaço urbano.

Santos (1993) explica que as cidades dispersas, também denominadas de espraiadas, são caracterizadas pela urbanização baseada no corporativismo, havendo uma interdependência do que o autor intitula de “categorias espaciais”: tamanho, modelo rodoviário, problemas de transporte, carências de infraestrutura, especulação fundiária e imobiliária, extroversão e periferização da população.

Por outro lado, apresentar-se de maneira compacta e densa, para Leite e Awad (2012), é requisito fundamental para que as cidades sejam sustentáveis, já que as maiores densidades urbanas representam o menor consumo de energia *per capita*. Desta forma, fundamentados no ideal de desenvolvimento urbano sustentável, os autores acreditam que a cidade deve voltar seu crescimento não para as bordas, mas para o seu interior, reciclando e reestruturando o território.

Rogers (2001) explica que o modelo de cidade densa, partindo de um planejamento integrante, poderia ser capaz de proporcionar aumento da eficiência energética, diminuição do consumo de recursos, menores taxas de poluição e combate à expansão sobre áreas rurais. Neste modelo compacto e socialmente diversificado, a cidade cresceria ao redor dos centros sociais e comerciais - estes locados junto a pontos nodais de transporte públicos -, tendo em volta o desenvolvimento das vizinhanças. Isto implicaria, segundo o autor, em trazer o ideal de cidade como habitat para uma sociedade voltada para a comunidade.

Para que se possa avançar nas discussões do que é desejado para a cidade do futuro, Zangalli Junior (2013) afirma ser necessário contrapor o modelo de cidade advindo da lógica capitalista ao modelo de cidade proposto pela agenda ambiental/sustentável. Conceber este último significa, necessariamente, passar pela máxima do desenvolvimento sustentável, o que, atrelado ao discurso econômico, implica na maximização e gestão dos recursos, quase sempre mediante a elaboração de agendas técnicas para a implantação de medidas.

Herzog (2013, p. 24) defende também que os espaços urbanos devem ser capazes de promover a integração social e cultural das pessoas, para que possam viver com mais segurança, “livres de poluição e de ruídos, com menos riscos de atropelamento, acidentes, enchentes e deslizamentos, além da redução de surtos e doenças”. Além disto, é preciso repensar as formas de planejamento e do projeto das cidades, com foco na natureza e nas pessoas.

Gehl (2013) relata que, da forma como é apresentado, o conceito de sustentabilidade aplicado à realidade das cidades tornou-se, ao mesmo tempo, bastante amplo e pouco claro. Em outras palavras, questões como o consumo de energia e as emissões dos edifícios, as atividades industriais, o gerenciamento de água, esgoto e transportes, e fornecimento de energia são apenas algumas de suas das várias preocupações.

Nesta mesma linha de raciocínio, Leite e Awad (2012) adicionam que tornar uma cidade efetivamente sustentável implica em ir além de uma série de construções sustentáveis, sendo necessário incorporar novos parâmetros, tanto no desenvolvimento urbano público, quanto no desenvolvimento privado. Logo,

O conceito de cidade sustentável reconhece que a cidade precisa atender aos objetivos sociais, ambientais, políticos e culturais, bem como aos objetivos econômicos e físicos de seus cidadãos. [...] deve operar segundo um modelo de desenvolvimento urbano que procure balancear, de forma eficiente, os recursos necessários ao seu funcionamento, seja nos insumos de entrada (terra urbana e recursos naturais, água, energia, alimento, etc.), seja nas fontes de saída (resíduos, esgotos, poluição, etc.). Ou seja, todos os recursos devem ser utilizados da forma mais eficiente possível para alcançar os objetivos da sociedade urbana (LEITE; AWAD, 2012, p. 135).

Rogers (2011) aponta que, em nenhum outro lugar, a implementação da sustentabilidade trará mais benefícios do que na cidade. Devido a este grande potencial de transformação, o desenvolvimento sustentável deve tornar-se princípio orientador do desenho urbano moderno. A natureza desta mudança deverá ocorrer a partir da redefinição do que é considerado riqueza, incluindo, a partir de então, o capital natural: limpeza do ar, potabilidade da água, efetividade da camada de ozônio, mar sem poluição, fertilidade da terra e abundância da diversidade de espécies. Além disto, tendo em vista a garantia da proteção deste capital, devem ser criadas uma série de normas reguladoras, fixando preços adequados ao uso do capital natural – antes considerado ilimitado e sem custo.

Quando se trata da busca pelo desenvolvimento sustentável, Herzog (2013) considera a Holanda como um dos países mais avançados, e exemplo a ser seguido por todo o mundo. Isto ocorre porque, além de ações pontuais - como o fortalecimento do sistema de ciclismo urbano, o país possui um plano integrado de desenvolvimento da paisagem, à nível nacional, provincial e municipal, sempre atualizado, com a finalidade de adaptar-se às mudanças climáticas.

O plano, conhecido como Política Nacional para Infraestrutura e Planejamento Espacial (*National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning*), indica o que se espera em termos de desenvolvimento espacial e ordenamento territorial no Estado, nas províncias e nos municípios, estabelecendo, também, direcionamentos e formas de implantação das políticas elencadas (NETHERLANDS, 2011).

Sob a premissa de tornar a Holanda um país competitivo, acessível, habitável e seguro, o Plano dispõe diretrizes a serem seguidas a médio (ano de 2028) e longo (ano de 2040) prazos. Para evitar problemas de compartimentação, sobreposição de poderes, e complexidade dos regulamentos, também se confere autonomia às províncias e aos municípios para criarem suas próprias políticas, desde que fundamentadas no alcance dos interesses nacionais:

O governo central pretende aproximar o planejamento do espaço dos stakeholders, delegando mais às autoridades locais e provinciais (descentralização como primeira opção) e focando mais nos usuários. A política do governo central será aplicada de forma mais seletiva, com foco em treze interesses nacionais para os quais o governo central assumirá a responsabilidade e assegurará a obtenção de resultados. Fora desses 13 interesses nacionais, as autoridades locais e regionais poderão tomar suas próprias decisões políticas, embora se espere que contribuam para simplificar e integrar os regulamentos de ordenamento do território. Isso removerá camadas excessivas de governo e criará margem para soluções regionais personalizadas (NETHERLANDS, 2011, p.4, tradução nossa).¹

No campo da competitividade, por exemplo, espera-se que o país ocupe uma posição entre as dez economias mais competitivas do mundo, tornando-se base atrativa para empresas internacionais, e criando-se zonas urbanas com boa qualidade de vida e ótima acessibilidade internacional. Quanto às questões de acessibilidade, uma das metas é oferecer aos usuários da cidade a oportunidade de usufruir de um sistema de mobilidade em boas condições, a partir de conexões entre diferentes redes modais e da coordenação próxima entre a infraestrutura e o desenvolvimento espacial (NETHERLANDS, 2011).

Em relação à vivacidade e segurança, espera-se oferecer, com prazo máximo no ano de 2040, um ambiente seguro e saudável para viver, com boa qualidade ambiental tanto nas áreas urbanas quanto rurais. Uma das formas de se alcançar esta meta consiste na proteção de habitats naturais e biodiversidade, bem como dos valores patrimoniais únicos e da qualidade ambiental (NETHERLANDS, 2011).

¹ Central government intends to bring spatial planning decision-making closer to stakeholders (individuals and companies), delegating more to local and provincial authorities (decentralisation as the first option) and focusing more on users. Central government policy will be applied more selectively, focusing on 13 national interests for which central government will take responsibility and ensure it achieves results. Outside these 13 national interests, local and regional authorities will be able to make their own policy decisions, although they will be expected to contribute to simplifying and integrating spatial planning regulations. This will remove excessive layers of government and create scope for customised regional solutions.

Além disto, considerando a situação geográfica do território holandês (em grande parte abaixo do nível do mar), espera-se que o país esteja, até o ano de 2040, protegido dos efeitos do clima extremo e das ameaças de inundações, dispondo de um abastecimento de água doce adequado para períodos secos. Busca-se, ainda, a manutenção do patrimônio cultural nacional e internacional exclusivos, e de uma rede de áreas de conservação da natureza; assim como a transição para o uso da energia de forma sustentável e racional: energia eólica (Figura 2.1), solar, biomassa e geotérmica (NETHERLANDS, 2011).

Figura 2-1- Gemini Wind Park: Parque Eólico, localizado em Gemini, Holanda



Fonte: Gemini Wind Park, 2017.

Outro modelo, ainda segundo Herzog (2013), pode ser ilustrado na Alemanha. A autora explica que a existência de exemplos ecológicos em regiões, cidades e parques do país pode ter origem desde a década de 1970, período em que a consciência ambiental tornava-se popular entre seus habitantes, com o início do movimento verde. É também desde esta década, segundo Nogueira et al. (2016), que o país vem destinando consideráveis investimentos para o setor energético, em busca de soluções para captação de energias renováveis.

No quesito de planejamento urbano e da paisagem, Herzog (2013) relata que é utilizado em Berlim, já desde a década de 1990, o índice *Biotipe Area Factor – BAF*, por meio do qual se calcula o percentual de superfícies vegetadas e permeáveis, mede-se o desempenho da paisagem local, com a meta de incentivar a inserção de biodiversidade em áreas já urbanizadas.

De forma bastante similar ao que ocorre na política urbana holandesa, Campos (2017) explica que Berlim passou a adotar, também, a estratégia *Smart City Berlin*. Os propósitos desta ferramenta são preservar a atratividade da cidade e aumentar a qualidade de vida dos habitantes, a partir do desenvolvimento de soluções de produção eficiente de energia, mobilidade urbana (Figura 2.2) e redes inteligentes nas cidades.

Figura 2-2 – Bicicletário em Berlim, localizado próximo a restaurantes



Fonte: Tampiere, 2017.

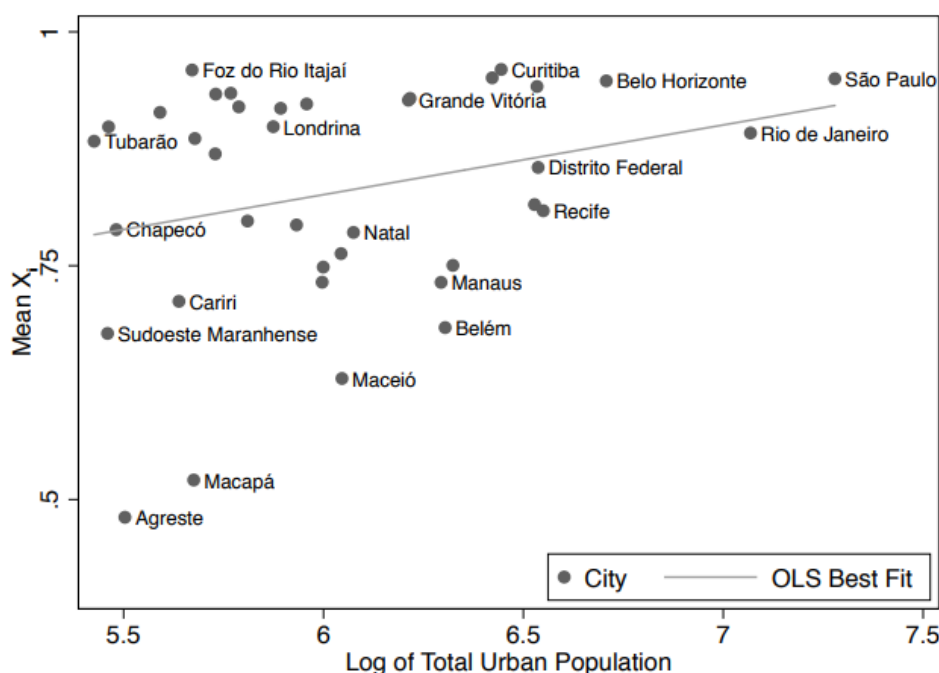
A fim de efetivar o cumprimento dos objetivos elencados na estratégia, Campos (2017) ressalta ser necessário o contínuo aprimoramento da relação e da cooperação entre a gestão pública, a sociedade urbana, a economia, a ciência e a pesquisa. Tais iniciativas já se encontram presentes em diversas universidades, institutos de pesquisa de Berlim, e em instituições de pesquisa voltadas para os setores industriais e de comércio.

Espera-se, assim, que a Berlim inteligente seja configurada como:

um espaço de habitação e de mercado (economia) que se desenvolve de forma sustentável através de um modelo sistêmico-intermodular de tecnologias inovadoras, materiais e serviços. Esse modelo inclui tanto os processos de produção, serviços e tecnologias, bem como as infraestruturas integradas com novas tecnologias inteligentes de informação e comunicação e com redes específicas de comunicação entre a gestão pública e a sociedade (CAMPOS, 2017, p.170).

No Brasil, um dos exemplos mais conhecidos e difundidos de cidade sustentável refere-se à Curitiba. Segundo Brelsford et al. (2017), em estudo publicado pela Revista *Proceedings of the National Academy of Sciences of United States – PNAS*, no ano de 2017, a capital alcançou o primeiro lugar no ranking das cidades sustentáveis, dentre outras cidades brasileiras e sul africanas, tendo por base a análise estatística de índices de desenvolvimento sustentável urbano (Figura 2.3)

Figura 2-3 - Índice de Sustentabilidade Médio (X_i) versus População Metropolitana Total para Áreas Metropolitanas Brasileira



Fonte: Brelsford, 2017.

Apesar de utilizar-se de parâmetros já consolidados, como o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, e o Índice de Segurança de Posse – ONU/Habitat, Brelsford (et al., 2017) reconhece que a construção deste índice de desenvolvimento sustentável urbano (X_i) ainda apresenta falhas, e necessita de aprimoramento, devendo ser expandido à medida que novos dados se tornem disponíveis (como acesso à educação, igualdade de gênero, saúde, energias limpas e qualidade ambiental).

Mediante as considerações da literatura e os casos aqui apresentados, acredita-se que a conciliação entre o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento das cidades configura-se como um dos grandes desafios da humanidade, frente a questões como finitude dos recursos naturais, poluição, degradação do meio ambiente, expansão urbana desordenada e ampliação de desigualdades sociais. Por outro lado, é evidente, não apenas a nível mundial, mas também nacional e local, o aumento do interesse e dos esforços para a construção de modelos de cidades sustentáveis.

Não obstante a difusão desta nova ideologia, bem como os efeitos positivos deste comportamento, percebe-se que ainda há muito o que se evoluir. De maneira geral, enquanto o modelo de desenvolvimento urbano implicar no crescimento das economias às custas da exploração descontrolada de recursos naturais e da manutenção das desigualdades sociais, a sustentabilidade será considerada como uma meta longe de ser atingida.

2.3 O direito à moradia digna como condição para o desenvolvimento sustentável

A primeira função adquirida pela moradia, segundo Abiko (1995), foi constituída desde os primórdios da humanidade, na forma de abrigo contra intrusos e intempéries. Ao evoluir para o cenário urbano, adicionou-se a função econômica, por meio da qual o espaço é ocupado pelos habitantes antes da jornada de trabalho, para o desempenho de atividades como as de alimentação, descanso, atividades fisiológicas, convívio social, além de, em algumas situações, atividades de trabalho.

Neste processo evolutivo, Canuto (2010) aponta que a moradia persistiu, ao longo dos séculos, como uma necessidade fundamental, seja de uma pessoa ou de um grupo familiar. Tal imprescindibilidade é ilustrada, inclusive, em muitos casos, pela ocupação de áreas inadequadas como morros e locais de preservação, pelo aluguel de habitações precárias, e pela compra de lotes baratos em áreas irregulares ou com ausência de infraestrutura e serviços urbanos.

Pagani, Alves e Cordeiro (2016) defendem que a concepção de moradia não compreende apenas a habitação em si, mas um conjunto de elementos que assegurem o desenvolvimento humano, social e econômico, permitindo condições de habitabilidade e de salubridade. Esta perspectiva também é evidenciada por Canuto (2010) ao considerar como moradia habitável aquela que atende a pelo menos padrões construtivos mínimos e oferece serviços urbanos essenciais às necessidades dos indivíduos – especialmente saneamento básico, energia elétrica e coleta de lixo.

Todos os indivíduos, conforme afirma Maricato (2009), precisam morar em algum lugar, seja este um condomínio fechado ou um barraco sob um viaduto. Tal distinção entre as formas de morar resulta da relação entre as diferentes maneiras de se prover a habitação – destacando-se o mercado privado, a promoção por iniciativa pública, a autoconstrução em lotes irregulares ou nas favelas, bem como a autopromoção. A autora também chama atenção para o papel do componente “terra” – compreendido como o solo urbano – nas diferentes formas de morar, ao relatar que mesmo produtos semelhantes, como uma casa de alvenaria em um loteamento regular e a mesma casa em uma favela, podem resultar em contextos diferenciados.

Do ponto de vista jurídico, o direito à moradia encontra-se referenciado entre os direitos fundamentais de segunda geração – sociais, econômicos e culturais -, que emergiram no início do século XX. Esta nova geração implica em um poder/dever do Estado, de prestações materiais dependentes de recursos, a fim de assegurar a equidade social. Tendo em vista a necessidade de sua vinculação à atuação estatal, esta geração é considerada, constantemente, como de eficácia duvidosa (CANUTO, 2010).

Sob a concepção de Lima (2012), o direito à moradia pode ser apreendido como uma das finalidades do direito à propriedade, uma vez que não há como se discutir um tema sem considerar a existência do outro. Além disto, constitui-se como uma forma de consolidar todos os demais direitos humanos. Assim, de maneira geral, o autor acredita que sua efetivação representa uma garantia essencial ao desenvolvimento social dos indivíduos, por possibilitar melhores condições de vida e permitir maior liberdade de autodeterminação.

Ao tratar sobre a evolução do direito à moradia, Mastrodi e Alves (2017) apontam que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, tornou-se um marco ao reconhecer este direito como essencial a uma vida adequada. Tal afirmação, segundo os autores, é reiterada no Pacto dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1996; na Recomendação Geral n.4 do Comitê da ONU de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1991; e na Agenda Habitat II, de 1996. O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece que:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (ONU, 1948, art. 25, grifo nosso).

Todavia, ainda que a Declaração tenha sido essencial para um reconhecimento formal do tema, Gazola (2008) considera que mesmo após o seu estabelecimento, o crescimento das cidades permaneceu ocorrendo, via de regra, na ausência de planejamento urbano público eficaz. Frente a este cenário, realiza-se a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), em 1976, que incita a fixação de limites ao direito de propriedade e a intervenção nas questões fundiárias, a partir da atuação dos Estados.

Segundo Galindo e Monteiro (2016), o evento, realizado em Vancouver, deu origem à Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos e ao Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, cujo destaque concentra-se no reconhecimento de que é preciso estimular a construção de assentamentos humanos sustentáveis frente ao cenário da urbanização acelerada. O Programa, conforme relatam Pires e Araújo (2013), foi criado com a finalidade de promover uma mudança no cenário das cidades cujo crescimento econômico se sobrepôs às “mazelas sociais”, agravando as condições de vida da parcela excluída da população.

Vinte anos após a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, em 1996, é realizada a Conferência de Istambul - também conhecida como “Cúpula das Cidades”, ou Habitat II. Nesta também foi evidenciada a necessidade de ação e intervenção estatal, a fim de enfrentar, de maneira efetiva, problemas decorrentes do “crescimento desordenado” presente nas cidades, garantindo a todos o acesso à moradia digna (GAZOLA, 2008).

Maricato (1997) defende que a Habitat II emergiu como um grande golpe às concepções do urbanismo vigente no século XX. Segundo a autora, isto pode ser interpretado como uma vantagem - uma vez que dava fim ao planejamento tecnocrático, burocrático e autoritário -, mas também como uma desvantagem – considerando que significava a demissão do Estado quanto à regulação do uso do solo.

Outro ponto de grande relevância na Conferência refere-se ao destaque conferido à problemática fundiária, especialmente em relação à ilegalidade excludente, característica dos denominados Países do Sul. Este tema foi bastante desenvolvido a partir dos estudos do pesquisador francês Alain Durand Lasserre, nos quais foram sintetizadas as propostas de vários estudiosos que defendiam a regularização jurídica do acesso à moradia como um dos requisitos para a conquista da cidadania (MARICATO, 1997).

Mastrodi e Alves (2017) apontam como um dos principais resultados deste evento a confecção da Agenda Habitat, na qual era apresentado que todos os Estados signatários deveriam providenciar a elaboração de medidas que beneficiassem tanto o direito quanto o acesso à moradia, sem distinção, além da proteção contra a discriminação e a garantia de meios que facilitassem a acessibilidade financeira a sua aquisição. Assim, tendo assinado o documento, o Brasil também se comprometia ao cumprimento das diretrizes da Agenda.

Seggewiss (2016) ressalta que a elaboração da Agenda Habitat, em conjunto com a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos e com a própria Conferência, constituiu-se como elemento essencial ao cenário brasileiro, já que influenciou diretamente no tratamento do tema da moradia e na retomada dos debates que viriam a culminar na elaboração do Estatuto da Cidade. Mastrodi e Alves (2017), todavia, ressaltam que ainda não houve um procedimento legal de validação para que este documento seja exigido internamente no país.

Entre os dias 17 e 20 de outubro de 2016, em Quito, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, a Habitat III. O evento reuniu Chefes de Estado e Governo, Ministros e representantes de alto nível, e contou com a participação de governos subnacionais e locais, parlamentares, sociedade civil, além de outros interessados, a fim de adotar uma nova Agenda Urbana (ONU, 2017).

A “nova Agenda” reafirma o compromisso com o desenvolvimento sustentável urbano e orienta formas de planejamento, desenho, financiamento, desenvolvimento, administração e gestão das cidades e dos assentamentos urbanos, a fim de enfrentar a pobreza e a fome, reduzir desigualdades, promover o crescimento econômico sustentado, sustentável e inclusivo, alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres, melhorar a saúde e bem-estar do homem, aumentar a resiliência e garantir a proteção ao meio ambiente (ONU, 2017).

No caso do Brasil, Gondim (2012) aponta que a problemática das moradias nos centros urbanos ganhou destaque entre as décadas de 1960 e 1970, quando a ação governamental, a partir do Banco Nacional de Habitação, influenciou diretamente na construção de um modelo de urbanização responsável por agravar o processo de segregação espacial. Até aquele momento, todavia, não havia vinculação do tema com a questão ambiental, sendo o foco a dicotomia entre a urbanização e a remoção das favelas.

Por ser um país cujo desenvolvimento foi fundamentado, ao longo de sua história, em latifúndios, na concentração de renda e da terra, Gazola (2008) relata que o direito à moradia no Brasil nunca foi contemplado diretamente nas cartas constitucionais até o ano 2000. Todavia, apesar de ausência no texto da Constituição Federal de 1988, Rangel e Silva (2009) reconhecem ser possível sua apreensão com base na interpretação das diretrizes provenientes dos princípios constitucionais.

Canuto (2010) explica que é apenas a partir da Emenda Constitucional nº 26/2000, de 15 de fevereiro de 2000, que o direito à moradia passou a ser incluso entre o rol de direitos sociais do artigo 6º da referida Carta Magna e foi, conseqüentemente, transformado em cláusula pétrea – dispositivo cuja alteração ou remoção não são permitidas, ainda que sejam realizadas a partir de Emenda Constitucional. Para Galindo e Monteiro (2016), a aprovação desta Emenda pode ser considerada como um efeito da Habitat II, uma vez que esta propôs uma nova perspectiva das questões urbanas, dentre elas o direito à moradia adequada para todos.

Rangel e Silva (2009) defendem o caráter rico e complexo deste direito ao explicar que abrange, além da casa própria, a garantia da qualidade de vida, as condições adequadas de higiene e conforto, preservação da intimidade pessoal e da privacidade familiar. Neste sentido, ninguém poderá ser privado ou impedido de conseguir uma moradia, cabendo ao Estado a promoção tanto de sua defesa quanto de sua efetivação.

Mesmo com a inegável importância da previsão legal deste tema, Canuto (2010, p. 189) ressalta sua insuficiência em solucionar os problemas habitacionais no país, de forma que este se tornou carente de “efetividade de direitos, que, no encarte da Lei Magna em vigor e nas infraconstitucionais existem em profusão”. Assim, amplia-se cada vez mais a importância da existência de políticas públicas que efetivem o direito à moradia.

Corominas e Carriço (2016) acrescentam, ainda, que o adequado ordenamento territorial pelo poder público é condição indispensável para a garantia da moradia digna nas grandes cidades brasileiras. Isto significa, segundo os autores, conferir a cada espaço urbano uma função social adequada, considerando as diretrizes estabelecidas no planejamento, em especial aquelas elencados pelo plano diretor.

Em decorrência de fatores como o déficit habitacional e as grandes desigualdades econômicas, Santana (2013) acredita que a habitação no Brasil passou a ser considerada como uma meta de vida, patrimônio familiar, sonho ou ideal a ser alcançando. Todavia, constituindo-se como um espaço dotado de vários significados, sua promoção e venda tornaram-se circundadas por estratégias de publicidade voltadas para a comercialização e o consumo.

Concomitantemente a este processo de mercantilização da moradia, Costa e Venâncio (2016) apontam, na atualidade, o crescente número de indivíduos que, carentes de recursos financeiros, buscam em espaços desprovidos de condições de habitabilidade um local para morar. Estas ocupações de terrenos irregulares, sem a anuência do Poder Público, resultam em violação das legislações ambiental e urbanística, e na formação da “cidade irregular”:

Tais moradias, além de não atenderem à função social da cidade, preconizada na Constituição Federal de 1988 (CF/88), pelo seu art. 182, violam o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também previsto no texto constitucional no art. 225, a medida que negam à população os direitos fundamentais e essenciais a uma existência digna (COSTA E VENÂNCIO, 2016, p. 108).

A precariedade habitacional, para Lorenzetti e Araújo (1999), deve ser vista também em relação a elementos ligados ao saneamento básico, aos serviços urbanos, educação e saúde. Por este caráter holístico, a carência de moradia adequada caracteriza-se, portanto, como um dos problemas sociais e de qualidade ambiental mais graves com o qual se deparam as sociedades.

Bastos e Chacur (2016) acrescentam que a ocupação irregular de habitações, muitas vezes, precárias, costuma ser caracterizada por problemas como alto índice de violência e de epidemias, falta ou dificuldade de acesso ao transporte público, e uma série de outras questões que acabam por restringir outros direitos sociais e fundamentais, bem como por afastar esta população carente do exercício pleno de sua cidadania.

A dificuldade de acesso à terra no Brasil, segundo Bonduki (2008), foi ilustrada ao longo dos anos pelo crescente e intenso processo de formação de favelas e de loteamentos irregulares em todo o país, principalmente nas áreas periféricas. Tal fato reitera a necessidade de mudança de postura do poder público, em decorrência não apenas do atendimento de necessidades quantitativas de provisão de moradias, mas também da qualidade destas habitações.

Ao tratar do processo de expansão das fronteiras urbanas a partir da anexação de novos recortes territoriais, Barbosa e Costa (2012) evidenciam que o Estado, enquanto agente produtor do espaço, assume um papel de destaque ao se tornar o principal provedor de infraestrutura e serviços, estabelecer a normatização jurídica quanto ao uso e ocupação do solo, e interferir direta e indiretamente na ação dos demais agentes produtores, como as incorporadoras e construtoras.

Ao mesmo tempo, Barbosa e Costa (2012) apontam que, ao assumir esta função, o Estado também se torna o maior responsável pela valorização desigual do espaço urbano. Neste sentido, Ferreira (2012a) critica que, no decorrer da história, os espaços mais abonados das cidades foram privilegiadas em relação aos investimentos públicos urbanos, resultados da priorização incorreta e injusta dos gastos estatais.

Segundo Gondim (2012), a produção do espaço urbano brasileiro foi intensamente condicionada a interesses individualistas de agentes poderosos, destacando-se a atuação de empresários do setor imobiliário. O caráter da prática destes agentes, muitas vezes predatório e especulativo, é favorecido por uma concepção privada da propriedade fundiária. Sob esta ótica, Silva (2011, p. 224) destaca a existência de uma forte relação entre a moradia, sua localização e o capital financeiro:

Quando alguém compra uma casa, está comprando também as oportunidades de acesso aos serviços coletivos, equipamentos e infraestrutura. Está comprando a localização da moradia, além do imóvel propriamente dito. Edifícios residenciais da mesma área, mesmos materiais de construção, mesmos acabamentos têm preços diferentes, dependendo de onde se situam: num bairro com transporte abundante, praças, escolas, arborização, iluminação, etc., ou na periferia, que reúne carências múltiplas e onde o número de homicídios é mais alto, pois o serviço da polícia se faz de forma distinta na cidade [...].

Penna (2016) acrescenta que ao adquirir o valor de mercadoria, a moradia vai perdendo o caráter de valor de uso e assume, aos poucos, uma natureza de valor de troca. Além disto, na forma como este processo vem sendo desenhado, adquirir o acesso à moradia não significa, necessariamente, garantir o acesso à inclusão social, à cidade, bem como aos bens e aos direitos fundamentais da pessoa humana. Ao contrário disto, a produção dos espaços realizada a partir da reprodução do capital gera dinâmicas de relevante segregação socioespacial.

De forma geral, Rangel e Silva (2009) afirmam ser inegável o fato do país não apresentar os devidos esforços para a efetivação do direito à moradia, tendo como consequência a violência urbana, fundamentada em altos índices de criminalidade e marginalidade, decorrentes, por sua vez, da reação social de grupos excluídos de condições de moradia e de qualidade de vida digna.

Canuto (2010) critica que uma das justificativas apontadas pelo Estado para a não efetivação dos direitos sociais – dentre eles o direito à moradia -, reside na denominada “reserva do possível”. Segundo este princípio, o Poder Público não estaria obrigado a conceder direitos, mas sim a fornecer meios para o seu alcance. Em outras palavras,

a busca da realização do direito à moradia, por meio de uma ação positiva do Estado, não significa a obrigação de que seja dada uma casa para cada cidadão. A ação positiva do Estado se faz com a criação de uma nova legislação, de programas, plano de ação e tudo mais que se fizer necessário para garantir este direito (CANUTO, 2010, p.210).

Para que se torne uma realidade no Brasil, Rangel e Silva (2009) acreditam que o direito à moradia carece do desenvolvimento de ações conjuntas advindas da relação entre o Estado e a sociedade civil, utilizando-se, para isto, de instrumentos urbanísticos como usucapião coletiva e gestão democrática. Isto significa pensar de maneira coletiva e executar as ações de forma conjunta entre os entes federados, com base na cooperação de uma série de profissionais especializados.

Mesmo que se configure como uma questão de longa data, cuja origem encontra-se relacionada à forma de urbanização das cidades brasileiras, influenciadas diretamente pela dinâmica do sistema capitalista, as discussões sobre a realidade precária do quadro habitacional no país persistem na atualidade. Além disto, tendo em vista a importância do tema, Cardoso e Silveira (2011) relatam que a problemática habitacional passou a ser motivo de discussões não apenas no contexto nacional, mas também no cenário internacional, preocupando os mais diversos atores da sociedade.

Em um país de grandes proporções, como o Brasil, Costa e Venâncio (2016) acreditam que os problemas da proliferação de assentamentos precários e expansão desordenada do espaço urbano devem ser tratados com certa urgência, uma vez que são responsáveis por comprometer as condições ambientais das cidades e pela promoção da degradação da qualidade de vida da população, principalmente a de menor renda.

Martinez, Arruda e Souza (2016) acreditam que a própria ideia de cidade deve ser capaz de representar o conceito constitucional que trata da simbiose entre urbanismo e meio ambiente, moradia e gestão democrática. Nesta linha de pensamento, Costa e Venâncio (2016) defendem a existência da relação intrínseca entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à moradia e à cidade, uma vez que estes garantem a existência de uma vida digna.

Bastos e Chacur (2016) reiteram esta vinculação entre a moradia e a cidade sustentável, já que a ocupação irregular do solo é responsável por graves danos ambientais e provoca, como resultados a curto e longo prazos, problemas de saúde, mobilidade, violência, dentre outros. Rangel e Silva (2009) adicionam que, devido à ausência de políticas preventivas e ao costume de agir apenas após a ocorrência das tragédias - como inundações, deslizamentos de encostas e avalanches de lama -, qualquer acidente ambiental assume caráter catastrófico.

Percebe-se, assim, que não há como se trabalhar o tema da moradia urbana levando em consideração apenas seus elementos construtivos, ou seja, sua configuração como um edifício de fundação, piso, paredes e telhado. Compreende-la implica em ir além, analisando os fatores sociais, econômicos, ambientais que a compõem, assim como sua vinculação com os demais elementos e características presentes na cidade.

3 URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS

3.1 Dinâmicas gerais da urbanização brasileira

Conforme relata Rolnik (2009), em menos de 40 anos - de 1940 a 1980 -, a população brasileira vivenciou um dos movimentos socioterritoriais mais intensos que se tem notícia, passando de predominantemente rural para majoritariamente urbana. Este processo não foi acompanhado pela qualidade urbanística, de modo que os locais de moradia, de negócio e de consumo restringiram-se a determinados setores destinados a uma minoria da população; enquanto para a maioria restaram as áreas desprezadas pelo mercado formal, consideradas inadequadas seja pela legislação urbanística seja pela legislação ambiental.

É durante este quadro de intenso desenvolvimento e expansão urbana, segundo Reis e Venâncio (2016), que as cidades brasileiras despontam um crescimento de forma desordenada e sem planejamento, fundamentado principalmente nos interesses do mercado imobiliário. Deste modo, grande parte da população - que é também aquela de menor renda - passa a ser privada de direitos fundamentais mínimos:

Diante do adensamento demográfico urbano desordenado e em razão da omissão estatal frente aos anseios da sociedade por uma infraestrutura urbana de qualidade, a cidade passa a se desenvolver de acordo com o mercado imobiliário e a população mais carente, que passa a ser concebida como uma mera consequência do processo de urbanização e do essencial desenvolvimento econômico, sendo direcionada, portanto, para áreas mais afastada, menos urbanizadas e sem qualquer infra-estrutura urbana adequada (REIS; VENÂNCIO, 2016, p.228).

Lima (2012) defende que esta dificuldade de acesso à terra no Brasil – assim como na América Latina e no restante do mundo ocidental - não é uma questão recente, tendo sua origem na forma de orientação das políticas fundiárias, cujo cunho sempre evidenciou características individualistas e excludentes. Como resultado, o país tornou-se palco do agravamento dos problemas sociais, destacando-se, dentre eles, a constante marginalização do acesso à terra pela população de menor renda.

Frente a este quadro, Penna (2016) destaca que muitas pesquisas apontam o crescimento das cidades como uma verdadeira tragédia, uma vez que não houve políticas econômicas, espaciais e sociais capazes de acompanhar os grandes contingentes populacionais que se deslocavam do campo para as cidades, bem como para suportar o considerável crescimento vegetativo. Além disto, o autor acrescenta que a desarticulação entre os setores, as políticas e os investimentos – especialmente aqueles em habitação e infraestrutura urbana -, ao longo dos anos, gerou cidades com altos níveis de segregação, desigualdade e segmentação socioespacial.

Uma das representações mais difundidas da cidade no Brasil faz referência à oposição centro/periferia. Embora seja uma imagem presente na atualidade, Andrade (2016) explica que este processo foi destacado pela intensa urbanização e metropolização das cidades a partir da década de 1960, resultando na conformação de metrópoles com espaços bastante diversificados em relação à renda e infraestrutura. Assim, as zonas centrais concentravam populações de renda alta e média, com boa infraestrutura e serviços urbanos, enquanto as periferias abrigavam a população de menor renda que, na ausência de políticas habitacionais, encontravam locais economicamente acessíveis, mas carentes das benfeitorias citadas.

Este cenário fez emergir, nos movimentos sociais da década de 1970, questionamentos acerca dos padrões tradicionais de planejamento urbano, bem como discussões que tratavam da relação entre a legislação urbana e a cidade real; e da responsabilidade pela cidade irregular, informal e clandestina. Tais debates destacaram-se entre os diferentes setores da sociedade, culminando em uma proposta de reformulação das leis urbanas a partir da Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte de 1988 (CANUTO, 2010).

Beserra e Teixeira (2016) acrescentam que a década de 1980 no Brasil foi marcada não apenas pelo sistema de democratização política e ampliação das lutas sociais, mas por uma grave crise, visualizada no aumento do desemprego, deterioração da qualidade de vida da maior parte da população, recessão econômica, dentre outros fatores que chamavam atenção para as novas transformações na dinâmica social urbana. Além disto, Maricato (2009) aponta que o recuo nas políticas públicas a partir desta década tem como produto a presença de graves consequências sociais, decorrentes de uma herança histórica de desigualdades e informalidade.

Na década de 1990, Carvalho e Morais (2016) relatam que o principal representante da bandeira de Reforma Urbana no país é o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, organizado pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Seus objetivos consistiam na defesa da institucionalização de uma legislação destinada a regulamentar o texto constitucional, a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, e a criação de uma ferramenta institucional para a promoção da política urbana a nível nacional. A regulação do capítulo sobre a política urbana, todavia, só irá ser sancionada em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade.

Diante deste quadro, Martinez, Arruda e Souza (2016) relatam que os indivíduos com características sociais heterogêneas passaram a se estabelecer em territórios diferenciados, estabelecendo relações praticamente homogêneas. Como resultado, tanto os espaços quanto os processos de sociabilidade passaram a ser padronizados dentro de uma formação urbana, ou de um determinado aglomerado de indivíduos. Constrói-se, assim, a fragmentação, a formação de classes e a dissociação do espaço artificial.

Outra característica, trazida por Leite e Awad (2012), é a considerável presença do setor privado no desenvolvimento da maioria das grandes cidades no país. Zangalli Junior (2013) acredita que o espaço urbano não só adquiriu mais importância para o capital, como também foi influenciado pela dinâmica capitalista. Isto ocorreu a medida em que os processos passaram a ser orientados por diretrizes da propriedade privada, e regulados pelas necessidades do capital de geração de excedentes.

Pagani, Alves e Cordeiro (2016) acreditam que a apropriação privada do solo pelo capital tornou-se responsável por impulsionar a população de menor renda (incapaz de arcar com os custos da cidade legal), a buscar áreas onde o solo é economicamente mais acessível. Já para Reis (2013), tal situação resulta, principalmente, da ausência de um planejamento adequado do Estado e de políticas sociais que assegurem a efetividade da função social urbana.

Neste sentido, Lima (2011) ressalta o papel do Estado na sociedade capitalista, uma vez que sua ausência ou pouca eficiência acarreta no predomínio dos interesses do mercado e suas consequências inevitáveis: mercantilização das relações sociais, incremento das desigualdades e exclusão social, privatização do patrimônio público, dificuldades de seguimento a princípios da cidadania, dos direitos humanos e sociais, aumento de externalidades ambientais, bem como agravamento das assimetrias políticas. Todos estes fatores constituem-se como produtos da orientação do mercado para a rentabilidade dos recursos a curto prazo, de forma que não são garantidas respostas racionais às questões ambientais e de justiça social.

Ainda sobre o tema, Corrêa (2002) defende que a formação do espaço urbano capitalista resulta da atuação complexa de diferentes agentes ao longo tempo. Estes produzem e consomem o espaço, acarretando em um processo de constante reorganização por meio da incorporação de novas áreas ao espaço urbano, aumento da densidade do uso do solo, deterioração, renovação urbana, relocação diferenciada da infraestrutura, mudanças sociais e econômicas em determinadas áreas da cidade.

Santos (1993) explica que, apesar dos diferentes graus e intensidades, todas as cidades brasileiras apresentam problemáticas parecidas e genéricas: emprego, habitação, transporte, lazer, água, saneamento, educação e saúde. O autor elenca, porém, fatores que contribuem para a evidência e aumento destes problemas:

Quando maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em toda parte. Isto era menos verdade na primeira metade do século, mas a urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que estes são orientados para os investimentos econômicos em detrimento dos gastos sociais (SANTOS, 1993, p. 95)

Dentre estas vicissitudes, Souza (2005) destaca duas problemáticas pela forte relação com as grandes cidades: a pobreza urbana e a segregação residencial. A primeira apresenta algumas peculiaridades tanto pela maneira que se desenha no espaço – na forma de favelas, periferias, áreas de obsolescência -, quanto pelas estratégias de sobrevivência a que se vinculam, sejam legais ou não – como o comércio ambulante e o tráfico de drogas.

O conceito de segregação residencial, conforme explica Corrêa (2002), aparece inicialmente na Escola de Chicago - com Robert Park e, posteriormente, por Mckenzie -, sendo definida como uma concentração de tipos de população em um determinado território. Em outras palavras, pode ser compreendida como produto da existência de diferentes classes sociais no cenário das cidades, tornando mais evidente na sociedade capitalista.

Souza (2005) acredita que a segregação se constitui como um fenômeno urbano, cuja ocorrência decorre de uma série de fatores relacionados entre si, desde a pobreza ao próprio papel do Estado na criação das disparidades espaciais. O autor destaca, ainda, dois principais motivos que justificam a importância de seu combate: a) a segregação realimenta a intolerância, já que há menores chances de integração entre grupos sociais com características diferentes e; b) a segregação estimula o preconceito contra espaços segregados, como as favelas.

No atual contexto da urbanização brasileira, Beserra e Teixeira (2016) criticam o agravamento de um processo de intensa segregação socioespacial, materializado em elementos como o elevado nível de precariedade das habitações, do acesso aos equipamentos coletivos, dos meios de transporte, das condições de trabalho e das moradias da periferia. Maricato (2009) defende que este quadro tem origem na própria história do Brasil, marcada por uma sociedade patrimonialista, e pela estreita relação existente no país entre a propriedade patrimonial, o poder econômico, político e social.

Reis (2013) destaca, ainda, como efeito deste processo, o direcionamento da população de menor renda à ocupação de espaços marginais em regiões de especial tutela ambiental – áreas verdes, áreas de mananciais, dentre outros. Sob esta mesma linha de pensamento, Souza (2005) aponta que tanto a pobreza urbana quanto a segregação residencial não raramente estão associadas ao problema da degradação ambiental, sendo, muitas vezes, agravados por estes.

Além disto, Pires e Araújo (2013) acrescentam que o crescimento populacional urbano, por si só, já representa grandes impactos ao meio ambiente, seja em decorrência da sobrecarga da pegada ecológica, seja pelo aumento da emissão da poluição. Como consequência, o modelo de vida predominante nas grandes cidades passa a ser constantemente criticado, e os espaços ainda não transformados pela ação antrópica tornam-se cada vez mais valorizados pelo seu caráter natural.

Todavia, embora as periferias abriguem majoritariamente a população de menor renda, em virtude do seu caráter geralmente associado a um menor grau de intervenção antrópica, tais espaços passaram a ser valorizados para a implantação de loteamentos fechados de alto padrão. Em uma pesquisa realizada no estado de São Paulo, evidenciou-se que a intensa implantação destes empreendimentos destinados à população de médio e alto poder aquisitivo, associados à oferta de infraestrutura e de serviços exclusivos, fragmenta a periferia em diferentes conteúdos sociais, desenhando uma nova forma de segregação (SPOSITO, 2007).

Canuto (2010) ressalta, ainda, algumas diferenças entre estas duas formas de ocupação. Enquanto aquela de caráter formal é capaz de atender a determinados padrões exigidos pelo planejamento urbano – dá-se o nome de ruas e avenidas, criam-se bairros, numeram-se as casas, dentre outros -; a ocupação informal é realizada sem o consentimento e a regularização do poder público, agravando ainda mais os problemas de ordem econômica, social e ambiental.

Na concepção de Penna (2016, p. 141), o atual modelo de gestão das cidades, que a administra em função da lógica produtiva industrial-financeira, tem como produto a construção de “formas urbanas segmentadas e fragmentadas pelo capital, ofertando-as como lotes, produtos e serviços urbanos modernos e tecnológicos”. Tal processo é justificado pela busca da venda da cidade como mercadoria, assumindo como finalidade o alcance da valorização econômica, financeira e imobiliária.

Outra consequência deste modelo, segundo Schutzer (2012), refere-se o aumento da ocorrência de problemas ambientais, decorrentes da multiplicação de áreas impermeabilizadas do solo, do desmatamento, de diferentes formas de poluição; de alterações na cobertura vegetal, nos níveis de lençóis freáticos; dentre outros fatores que resultam em graves impactos ao meio ambiente e no aumento da perturbação dos processos naturais. Não obstante, mesmo diante deste quadro, o autor critica que o tratamento da abordagem ambiental no contexto das grandes cidades ainda permanece primário, de forma que os problemas continuam sendo tratados em desconsideração de sua dinamicidade e de forma fragmentada.

Canuto (2010) acredita que a solução para os impactos decorrentes da urbanização não pode ser encontrada na legislação urbana brasileira, já que, por mais amplas e casuísticas que sejam as leis, elas não são capazes de contemplar todos os casos, havendo sempre uma margem para a imprevisibilidade dos acontecimentos sociais. Apesar disto, ainda que haja uma série de dificuldades políticas, culturais, econômicas, sociopolíticas e jurídicas, tanto a legislação quanto o planejamento territorial urbano devem coexistir com a finalidade de ordenar o crescimento formal e informal da cidade.

3.2 Instrumentos de Planejamento e Gestão Municipais

Conforme relatam Rezende e Ultramari (2007), as questões físico-territoriais, políticas, econômicas, financeiras, socioambientais e de gestão constituem-se como desafios constantes aos municípios, fazendo surgir a necessidade de grandes avanços em relação ao planejamento desenvolvido pelo governo local. Sant'Anna (2011) defende que, no Brasil, a preocupação com o planejamento urbano surge em conjunto com o escopo da intervenção estatal, voltado para o desenvolvimento de ferramentas de melhora da saúde pública - como saneamento e higiene.

Carvalho e Morais (2016) explicam que o planejamento urbano brasileiro foi alvo de diferentes influências. Inicialmente, como já mencionado, tem-se planos de embelezamentos, caracterizados por uma visão higienista. Posteriormente, tem-se o ideário técnico/positivista, com base no qual os problemas das cidades têm origem na falta de um planejamento eficiente. Após a Constituição Federal de 1988, tem-se a possibilidade de implantação de uma nova forma de se planejar, de maneira democrática e participativa.

A relevância do planejamento urbano na gestão das cidades é reconhecida no artigo 30, Inciso VIII, da referida Carta Magna, que estabelece como competência municipal “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988, art. 30). Além disso, o artigo 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder municipal conforme diretrizes fixadas em lei, objetiva o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais urbanas e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Na esfera municipal, a promoção do planejamento tem como principal ferramenta o Plano Diretor, no qual constam disciplinas quanto ao parcelamento e uso do solo, zoneamento ambiental, orientações para a elaboração do Plano Plurianual, para as diretrizes orçamentárias e para o orçamento anual (BERNARDI, 2009). Reis e Venâncio (2016) também evidenciam sua importância como instrumento responsável por garantir a gestão eficiente, sustentável e com participação social.

Villaça (2005) defende que a ideia de Plano Diretor não é, na realidade, uma inovação no campo do urbanismo. Ela está presente no Brasil pelo menos desde de 1930, quando foi implantado, pelo urbanista francês Alfred Agache, o Plano Agache. Segundo Canuto (2010), o objetivo do plano consistia no tratamento da função urbana da cidade do Rio de Janeiro, com destaque para à reorganização geral do transporte, da legislação e dos regulamentos, e da problemática viária. Também se evidenciava neste uma certa preocupação com o caráter estético, manifestada por um conjunto de regras para as edificações e para o zoneamento.

Após esta primeira aparição, sob a nomeação de *plan directeur*, o conceito passou a ser difundido na sociedade brasileira, sendo considerado um valioso instrumento para solucionar problemas urbanos (VILLAÇA, 2005). De maneira geral, Martinez, Arruda e Souza (2016) apontam que sua principal finalidade consiste em distribuir os ônus e os bônus do processo de urbanização, e dos investimentos oriundos do Poder Público. Sua orientação deve, portanto, seguir rigorosamente os princípios elencados na política urbana, também previstos no Estatuto da Cidade, com base em diagnósticos das realidades locais e das relações socioterritoriais.

Apesar da constatação das grandes vantagens desta ferramenta, Costa e Venâncio (2016) acreditam que, no campo prático, o atual padrão de urbanização das cidades brasileiras tem refletido a pouca efetividade no planejamento no sentido de garantir um desenvolvimento urbano sustentável. Maricato (2000) corrobora desta ideia ao criticar que o Plano Diretor tem sido executado, na maior parte dos casos, desvinculado da gestão urbana. Assim, interesses tradicionais da política local e de grupos e interesses específicos são priorizados, dentre os quais destacam-se os do capital imobiliário e os das empreiteiras.

Frente aos desafios com que se deparam constantemente – questões físicas e territoriais, econômicas, financeiras, políticas, socioambientais e de gestão, Rezende e Ultramarini (2007) relatam que os municípios passaram a buscar avanços quanto ao planejamento urbano. Assim, baseados na postura adotada pelas empresas, passou-se a adotar no país, principalmente a partir da década de 1990, a ferramenta do planejamento estratégico (VAINER, 2000).

Rezende e Ultramarini (2007) apontam que diferentes situações podem levar à execução desta forma de planejamento, dentre elas, a necessidade de criação de um consenso acerca do que seria a cidade ideal para o futuro. A construção deste modelo de cidade é realizada conforme um cenário de possíveis mudanças que ocorrem ao seu redor, buscando oferecer respostas às crises e à recessão dos setores econômicos locais, e o alcance de uma maior coesão e integração entre os territórios.

Vainer (2000) explica que o planejamento estratégico foi bastante difundido pela ação de agentes multilaterais e dos consultores catalães – devido ao sucesso da reforma de Barcelona - e foi inspirada no planejamento empresarial. Em sua essência, pressupõe-se que as cidades são submetidas às mesmas condições e desafios vividos em uma empresa.

Arantes (2000), por outro lado, defende a existência de uma relação muito próxima entre este tipo de planejamento e a gentrificação que ocorre na maior parte das cidades brasileiras. Neste sentido, a autora atenta para a origem militar da palavra “estratégia”, e defende que sua incorporação a um urbanismo que pressupõe a existência de adversários – facilmente identificáveis – torna-se uma forma legítima de incentivar o processo de gentrificação.

Ainda neste cenário, Maricato (2000) relata ter sido construída uma das sociedades mais desiguais do mundo, tendo no planejamento urbano “modernista/funcionalista” um instrumento de dominação ideológica. Apesar de sua configuração como um discurso de boas intenções, a autora aponta que questões básicas como habitação social, transporte públicos, saneamento e drenagem são considerados como temas de segundo plano.

Segundo Goulart, Terzi e Otero (2016), a ideia de que os gestores públicos devem ser empreendedores foi amplamente propagada, não por acaso, em tempos em que o ideário neoliberal se fez presente nos debates acerca do desenvolvimento, inclusive o urbano. A partir desta forma de planejar as cidades, as antigas questões urbanas - que remetiam ao crescimento desordenado, à reprodução da força de trabalho, aos equipamentos de consumo coletivo, aos movimentos sociais urbanos e à racionalidade do uso do solo – são substituídas pelo ideal da “competitividade urbana” (VAINER, 2000, p.78):

Talvez esta seja, hoje, uma das idéias mais populares entre os neoplanejadores urbanos: a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. Isto explicaria que o chamado marketing urbano se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão das cidades. Ao mesmo tempo, aí encontraríamos as bases para entender o comportamento de muitos prefeitos, que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes políticos.

Todavia, Barbosa e Costa (2012) explicam que o mercado do solo urbano é imperfeito. Este cenário decorre do fato de que as leis de oferta e procura não são mecanismos equilibrados – o aumento da oferta não implica necessariamente na queda dos preços, por exemplo. Como consequência, a demanda pelo solo urbano sofre variação conforme o crescimento populacional e as atividades econômicas de cada cidade.

O preço estabelecido para um lote incorporado ao espaço urbano, desta forma, não se refere apenas a questões como custo de sua implantação ou atividade abrigada anteriormente - caso tenha existido. É necessário considerar neste cenário o papel das exterioridades na composição do valor, como a presença de meios de consumo coletivo – redes de energia elétrica, água, esgoto e telefonia; proximidade com pontos comerciais e de serviço, acesso à rede de transportes, dentre outros (BARBOSA; COSTA, 2012).

Sob esta perspectiva, Vainer (2000, p.78-79) explica que as cidades são vendidas a partir de atributos que variam conforme as necessidades dos compradores: “idosos podem querer calma e grande número de serviços médicos, religiosos podem preferir grandes concentrações de lugares de retiro e prece, jovens podem estar buscando certos tipos de entretenimento e lazer etc”. Ao mesmo tempo, a nova cidade-empresa deve ser competitiva, ágil e flexível, uma vez que os resultados, a produtividade e a competitividade são o cerne de sua existência.

No ano de 2001 é instituído o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes da política urbana e os instrumentos para viabilizá-la. Apesar de trazer alguns assuntos já consagrados no ordenamento jurídico brasileiro, o Estatuto torna-se inovador ao abordar questões como direito de superfície, direito de preempção e estudo de impacto de vizinhança (BERNARDI, 2009).

A Lei, conforme explicam Bastos e Chacur (2016), também foi responsável pelo estabelecimento de uma série de instrumentos para a efetivação da política urbana (elencados em seu artigo 4º), destacando-se o inciso que dispõe sobre o planejamento urbano municipal. Tais ferramentas mostraram-se essenciais na tentativa de efetivação do direito social à moradia, tendo no Plano Diretor o instrumento básico para o desenvolvimento e expansão da cidade.

Para Canuto (2010), além de fazer ressurgir o interesse por questões voltadas para a problemática urbana, o Estatuto passou a disciplinar e reiterar figuras e institutos provenientes do direito urbanístico, alguns inclusive presentes na própria Constituição de 1988. Isto ocorre a partir da disposição de instrumentos que visam o melhor ordenamento territorial, cuja base encontra-se na observância de questões relacionadas ao meio ambiente e aos problemas sociais, como moradia e saneamento básico. Em resumo, a referida norma busca:

a plenitude das políticas públicas direcionadas ao cidadão e, nesse objetivo, integrar transporte, habitação, planejamento urbano, meio ambiente, saúde, educação, saneamento básico, patrimônios históricos e arquitetônicos, todos trabalhados com gestão democrática (CANUTO, 2010, p.117).

Um dos instrumentos de grande relevância da Lei 10.257/2001, conforme apontam Rangel e Silva (2009) refere-se à criação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, cujo função consiste na promoção da inclusão social, tendo como base a transformação de áreas de construção irregulares em locais regularizados sob o ponto de vista do parcelamento do solo urbano. Tal ferramenta possibilita, assim, que sejam oferecidas infraestruturas e equipamentos urbanos para moradores de áreas ocupadas de forma irregular, sem a necessidade de remoção dos mesmos

Embora o referido Estatuto disponha das mais diversas ferramentas destinadas à política urbana, Magalhães Neto (2011) chama atenção para o fato de que sua interpretação deve ser realizada como um todo, e não a partir de cada instrumento de maneira individual. Isto ocorre porque, em muitos casos, o uso das ferramentas de maneira isolada não oferece a solução para um determinado problema ou transformação urbana. Assim, cada município deverá escolher, regulamentar e aplicar a Lei conforme a estratégia de desenvolvimento urbano por ele desejada, sendo esta expressa em seu Plano Diretor.

Durante as etapas do planejamento municipal, a sociedade civil, com seus diversos atores e agentes, deve assumir papel participativo e colaborativo. Para Martines, Arruda e Souza (2016), na atual Sociedade da Informação, só é possível tratar de democracia se houver um efetivo acesso de todos às informações - permitindo a conscientização dos problemas a serem enfrentados – e um real incentivo à participação e ao controle social.

Apesar disso, Bernardi (2009) critica que, em grande parte dos casos, a participação popular acontece apenas com a finalidade de cumprir uma obrigação legal, já que se encontra prevista na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. Dessa forma, as decisões costumam ser tomadas no interior dos gabinetes, sem contar com a efetiva vontade e com a participação da comunidade, muitas vezes diretamente interessada.

Gazola (2008) defende que a ausência de planejamento urbano apresenta graves efeitos, tanto do ponto de vista social quanto do econômico, já que os custos de regularização física são bastante superiores aos de implantação de lotes urbanizados em um planejamento eficaz. Em outras palavras, implantar infraestrutura previamente torna-se mais barato já que não depende de fatores como desapropriação, remoção de moradias, soluções construtivas mais elaboradas conforme o tipo de terreno, dentre outros agravantes.

Carvalho e Morais (2016) acreditam que, em consonância aos problemas da ausência de estrutura, os modelos de planejamento urbano aplicados nas cidades brasileiras – desde os planos de embelezamento ao planejamento técnico/positivista - obtiveram como produtos o agravamento das desigualdades sociais e a promoção da exclusão social, de modo que maior parte da população permaneceu excluída do processo decisório de construção das cidades.

Honda et al. (2015) defendem que uma das questões essenciais quando se trata do planejamento urbano refere-se à inserção das preocupações ambientais no bojo das discussões. O objetivo seria garantir o uso adequado do solo para o desenvolvimento local e assegurar a proteção dos recursos naturais. Ainda sob esta perspectiva, Bernardi (2009) acrescenta que os planejamentos territoriais, econômicos e sociais são mecanismos de extrema importância para que se alcance o pleno desenvolvimento sustentável da vida urbana.

Para Schenk (2012), o planejamento urbano apenas será capaz de alcançar o patamar da sustentabilidade quando se destinar à comunidade em detrimento do individual e expressar as interações do lugar por meio dos condicionantes climáticos, dos recursos locais, das concessões com o território e suas diversas dimensões. Torna-se cada vez mais necessário considerar que o espaço antrópico deve proporcionar um equilíbrio com os demais elementos que a constituem, principalmente com o meio natural, buscando diminuir os impactos das ações do homem (BERNARDI, 2009).

3.3 As Políticas Públicas Habitacionais

Diante do cenário das periferias mais carentes no Brasil, Ferreira (2012a) relata ser possível apreender a existência de um padrão de urbanização de caráter bastante problemático. Tal quadro resulta tanto do descaso do Estado, quanto da conseqüente ausência de políticas públicas e alternativas habitacionais, que levam a população de menor renda a “construir informalmente sua própria casa, muitas vezes em encostas inseguras, em áreas de mananciais ou em beiras de córregos de grande fragilidade ambiental” (FERREIRA, 2012a, p.13).

Marques (2013) afirma que, embora existam diferentes definições sobre o assunto, a compreensão de política pública pode ser caracterizada, em um sentido amplo, como um conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas demais entidades governamentais. Desta forma, estudar políticas públicas significa compreender porque e como o Estado age como age, conforme as condições que o cercam.

Da maneira como é proposto, Costa (2015) acredita que o conceito pode ser confundido com a própria ideia do Estado, de forma que qualquer atividade estatal poderia ser considerada como política pública. Segundo o autor, isto decorre de uma relação muito íntima entre esta definição e a origem dos estudos sobre a temática, a sociedade norte-americana:

Então, temos uma matriz do campo das Políticas Públicas que está em processo de construção, processo relativamente recente que começa de maneira explícita pós-Segunda Guerra Mundial, principalmente nos EUA, quando esse Estado norte-americano se vê confrontado com uma série de desafios sociais [...] que faz com que se comece a pensar o Estado como um ator que se volta para a sociedade e em nome da sociedade procura transformá-la (COSTA, 2015, p. 142).

Para Saravia (2006), a finalidade das políticas públicas é manter o equilíbrio social, ou introduzir desequilíbrios para modificar a realidade. De um ponto de vista operacional, o autor a define como um conjunto de decisões públicas que visam tanto o agir como o não agir do Estado, de maneira preventiva ou corretiva, cujo objetivo é manter ou modificar determinado cenário de um ou mais setores da vida social, a partir da definição de objetivos e estratégias de atuação ou alocação dos recursos necessários.

Para que se tornem eficazes, Goulart, Terci e Otero (2016) acrescentam que a noção de *accountability* precisa ser incorporada às políticas públicas, uma vez que seu conceito está relacionado a necessidade dos governos de prestarem contas de seus atos. Em outras palavras, isto significa que a gestão pública carece tanto de dados críveis e provas sólidas de sua atuação, quanto de um *feedback* para a sociedade.

No caso do Brasil, Canuto (2010) aponta que até o início dos anos de 1980, as políticas públicas eram caracterizadas, em primeiro lugar, por uma centralização decisória e financeira no âmbito federal, de modo que cabia aos estados e os municípios, se envolvidos, o papel de meros executores. Assim, todos os recursos encontravam-se sob controle do governo federal, levando à conformação de um campo de troca de favores entre governos estaduais e municipais.

Partindo desta ótica, Penna (2016) critica que tanto a política urbana quanto o urbanismo adotado nas cidades brasileiras beneficiam apenas a cidade legal, ao capturar maior parte dos investimentos públicos. Esta relação conflituosa gera grandes diferenciações sociais e injustiças espaciais, criando-se, de um lado, processos de autoprodução de habitações e favelas e, do outro, os lugares das classes média e alta – contando com investimentos públicos e privados.

A Constituição Federal de 1988, segundo Proni e Faustino (2016), é considerada um marco quanto ao ordenamento das políticas públicas urbanas, ao torna-las um compromisso obrigatório das três esferas de governo. Desta forma, Canuto (2010) aponta o aparecimento de uma maior iniciativa por parte dos municípios no campo das políticas sociais, principalmente relacionada ao desenvolvimento local; bem como maior participação da sociedade civil e do setor privado na formulação, aplicação e controle das políticas sociais.

Ao tratar especificamente sobre a política urbana, Martinez, Arruda e Souza (2016) a consideram como responsável por definir as formas de regular a relação entre o mercado e a sociedade, a partir da garantia do direito à moradia e possibilitando o gozo dos direitos à saúde, educação, trabalho, alimentação. Para Beserra e Teixeira (2016), ao incidirem no espaço social, tais políticas interferem na configuração urbana e influenciam diretamente na distribuição e no uso de equipamentos e serviços, bem como nas condições de habitação e meios de transporte.

Assim, a política urbana inclui, além do planejamento, um conjunto de práticas reais operacionalizadas pelo Estado, com objetivo de intervir na organização espacial da cidade. Todavia, é preciso observar que nas sociedades capitalistas, o planejamento das cidades tem sido tendencioso à compreensão da gestão pública como uma atividade meramente técnica e administrativa (BESERRA; TEIXEIRA, 2016).

A partir dos anos 2000, Lotta e Favoreto (2016) apontam uma priorização das políticas sociais – combate à pobreza, expansão do acesso a direitos e valorização do salário mínimo -, e daquelas destinadas à retomada do crescimento econômico – projetos de infraestrutura, oferta de crédito, estímulo à exportação e ampliação do mercado consumidor interno. Dentre as iniciativas que emergiram neste momento destaca-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no ano de 2007, e a adoção de alguns instrumentos de política industrial, como a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008.

Por outro lado, Proni e Faustino (2016) relatam que, embora seja legítimo o propósito secundário de estimular certos segmentos econômicos e a geração de empregos, as políticas de desenvolvimento urbano tem evidenciado a captura do Estado por interesses privados, dando prioridade à lógica da acumulação de capital. Neste sentido, Rolnik (2009, p.46) critica que boa parte do processo decisório das políticas urbanas ocorre no interior do jogo político eleitoral, principalmente quando se tratam de investimentos em obras e ampliação de serviços urbanos:

A área de desenvolvimento urbano é particularmente suscetível a estas práticas: como os recursos são geograficamente determinados, microinvestimentos nas periferias contribuem para sustentar mandatos em eleições sucessivas. Os pequenos valores orçamentários envolvidos, insuficientes para garantir condições de urbanidade básica, apresentam, no entanto, resultados visíveis a curto prazo e, portanto, possibilidades de retribuição por parte do eleitor.

No caso das políticas habitacionais, Villaça (1986) relata que este tema é investigado, debatido e criticado no país, principalmente a partir de 1964, em decorrência não apenas da importância da habitação em si, mas por esta se apresentar como uma riqueza de manifestações econômicas, políticas, sociais e ideológicas. Sobre a política habitacional brasileira, Dumont (2014) a separa em quatro momentos: do final do séc. XIX a 1930; de 1930 a 1988; de 1990 a 2003; e de 2003 a 2010.

No primeiro período, com a formação e ampliação da denominada “cidade ilegal”, há um aumento da oferta de crédito ao governo e às empresas privadas, fundamentado no ideal de solucionar o problema da provisão habitacional no país. Todavia, a atuação pontual e ineficiente do Estado e o pouco interesse das empresas privadas na produção de habitação popular, devido ao baixo lucro, contribuíram para o agravamento da questão (DUMONT, 2014).

No segundo momento, de 1930-1988, Dumont (2014) considera como marca da política habitacional a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946. Não obstante seu objetivo de promover uma política destinada à moradia popular, em razão do acúmulo de funções, falta de recursos e de forças políticas a FCP teve suas funções reduzidas no ano de 1952, chegando à extinção em 1964. É neste ano, segundo Marques e Frey (2015), que é instituída a primeira iniciativa brasileira para a criação de uma política habitacional, a partir da Lei nº 4.380/64, que instituiu o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH).

Para Santos e Aguiar (2016), a criação do SFH consistiu em uma tentativa de conciliar a crescente demanda pela casa própria e o interesse de instituições autorizadas a atuar com o financiamento imobiliário, tendo como público alvo a população de baixa renda. Quanto ao BNH, Marques e Frey (2015) apontam que, apesar das críticas, tanto o Banco quanto o sistema preconizado por ele caracterizam o período mais amplo e eficaz da política habitacional no país.

Por outro lado, a atuação do mercado imobiliário brasileiro, conforme explica Ferreira (2012a), sempre foi direcionada para as camadas de alta renda. As políticas públicas destinadas à moradia não possuíam, portanto, um desenho institucional que atendesse de maneira efetiva à classe mais pobre. Durante a segunda metade do século XX, mesmo em seu período de atividade mais significativa, a política habitacional do país nunca foi capaz de atender efetivamente à população com renda menor que cinco salários mínimos.

Entre os anos de 1964 e 1965, Dumont (2014) ressalta a criação, em grande parte das cidades brasileiras, das Companhias de Habitação Popular (COHABs). Lago (2012) explica que as companhias atuaram de maneira intensa nas décadas de 1960 e 1970, de Norte a Sul do país, contribuindo sobremaneira para a periferização de diversos conjuntos habitacionais. Além disso, embora a intenção inicial das COHABs fosse o financiamento de moradias para as faixas de menor renda – abaixo de três salários mínimos –, Villaça (1986) revela que seu foco de atuação logo passou para as faixas com renda em torno de cinco salários mínimos ou mais.

Ao fim da década de 1970, Carvalho e Morais (2016) afirmam que o regime militar começa a evidenciar sinais de esgotamento político e econômico: os movimentos sociais são fortalecidos, criam-se novos partidos políticos, movimentos e entidades sociais, operárias e sindicais. Além disso, a Igreja Católica lança um importante documento para a luta urbana, a “Ação Pastoral para a Luta Urbana”, cujo diagnóstico evidencia resultados de que a exclusão social e espacial da maior parte da população é consequência do processo de formação e de reprodução das cidades.

Após a extinção do BNH, em 1986, Dumont (2014) relata uma última tentativa de conter a queda dos recursos voltados para as políticas nacionais com a criação do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais. O avanço do programa, todavia, é contido pelo quadro de incertezas econômicas e políticas no país, bem como pela perda do acúmulo de experiência na área. A partir de então, o autor relata a condução da política urbana e habitacional por um conjunto de diferentes órgãos, resultando uma confusão institucional que acarretará em uma ação setorial de instituições sem experiência e sem tradição, como a Caixa Econômica Federal.

O terceiro período tratado por Dumont (2014), de 1990 a 2003, é marcado inicialmente pela redemocratização das políticas públicas, após a Constituição de 1988. Quanto à política habitacional, os problemas passaram para a responsabilidade do Ministério da Ação Social, responsável por elaboração do Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), com o objetivo de construir, com a contratação de empreiteiras privadas, cerca de 245 mil casas em 180 dias. O plano audacioso falhou pela ausência de recursos e pela falta de articulação nacional.

A partir do ano de 1995, a política habitacional retomou o financiamento com recursos do FGTS, sendo colocada a necessidade da construção de estratégias ou programas norteadores desta política. Assim, são elaborados programas com financiamento do setor público, como a Carta de Crédito e o Pró-Moradia, sendo este último destinado à urbanização de áreas precárias. A adoção destas medidas, todavia, não foi capaz de solucionar o problema urbano e habitacional do país, principalmente da população de baixa renda (DUMONT, 2014).

Com a estabilidade macroeconômica e o aumento da renda alcançada em meados dos anos de 1990, Santos e Aguiar (2016) apontam que foi possível introduzir uma nova modalidade de financiamento, denominada Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Sua criação teve por base a Lei nº. 9.514/97, segundo a qual a principal finalidade do Sistema consistia na promoção do financiamento imobiliário em geral, conforme as condições compatíveis com as da formulação dos fundos respectivos (BRASIL, 1997).

Em uma tentativa de articular a política habitacional tanto do ponto de vista urbano, quanto financeiro, foram criados o Sistema Nacional de Habitação e os Conselhos de Habitação, nos níveis municipal, estadual e federal, bem como a Agência Nacional de Regulamentação do Financiamento Habitacional. No ano de 2003 é instituído o Ministério das Cidades, no qual é evidenciada a centralidade da questão habitacional e urbana (DUMONT, 2014).

Assim, logo no início do último momento apontado por Dumont (2014), de 2003 a 2010, destaca-se a criação do Ministério das Cidades, cujo objetivo é tratar de modo integrado a questão urbana. Sua estrutura contava, inicialmente, com os eixos de atuação da moradia, mobilidade urbana e saneamento, sendo incorporados, alguns anos mais tarde, o planejamento territorial e a regularização fundiária.

Além disso, como mecanismos de apoio, Dumont (2014) relata que foram criadas as Secretarias de Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade Urbana, e Programas Urbanos. Todos esses eventos evidenciam uma clara tentativa de reorganizar o campo nacional da política urbana e habitacional, buscando a produção de novos marcos regulatórios, dentre eles:

A Lei Federal 11.124/2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, e cria os Planos Municipais de Habitação e os Conselhos Municipais de Habitação de Interesse Social [...]; a Lei Federal 11.977/2009, que institui o Programa Minha Casa Minha Vida e a Regularização Fundiária de Assentamentos em Áreas Urbanas, posteriormente modificada pela Lei Federal 12.424/2011 conhecida como Minha Casa Minha Vida II; Plano Nacional de Habitação – PlanHab [...] previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; [...]. (DUMONT, 2014, p.37).

A partir de 2006, em virtude do considerável aumento de crédito, o mercado imobiliário passou a destinar suas ofertas para as camadas de classe média - renda mensal de 6 a 15 salários mínimos. Deste modo, durante o ano de 2008, houve uma forte expansão do crédito para financiamento imobiliário, sustentada pelos bancos públicos, com a finalidade de enfrentar a crise econômica internacional. Todavia, embora a proposta do governo fosse reduzir o déficit por moradias, com base no aquecimento da economia nacional, seu resultado acarretou em grandes impactos na valorização dos imóveis no mercado imobiliário, agravando ainda mais as discrepâncias sociais (SANTOS; AGUIAR, 2016).

Sob esta concepção, Penna (2016) critica que esta forma de política habitacional reforça a ideologia da casa própria a partir do financiamento bancário, do aumento das dívidas e da transformação da moradia em mercadoria. Tal fato é benéfico para as empresas construtoras e para o mercado imobiliário, mas entra em conflito com os principais ideais de reforma fundiária e da equidade social.

Costa e Venâncio (2016, p. 108) acrescentam que a crise habitacional presente no Brasil é resultado de um desenvolvimento baseado primordialmente na acumulação de riquezas, que “desconsidera flagrantemente as questões sociais, agrava o impacto ambiental gerado pelo crescimento desordenado das cidades, diante da ausência de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento sustentável do meio urbano”.

Apesar das inúmeras críticas, Lotta e Favoreto (2016) destacam um ponto positivo em relação às políticas públicas brasileiras do século XXI: a incorporação da dimensão territorial nos instrumentos de planejamento e na gestão. Segundo os autores, isto decorre da constatação de quatro fatores: a) o caráter particular dos município quanto aos indicadores de desempenho e de impacto; b) a necessidade da articulação em escala regional, para a interdependência dos fluxos ou dependência dos recursos do entorno; c) a necessidade, em alguns casos, de mobilizar diferentes forças sociais para a execução dos projetos; e d) possibilidade de identificar, de forma antecipada, resistências, problemas e bloqueios de investimentos, gerir conflitos e assegurar maior controle e menor quantidade de problemas quanto à gestão da execução.

Quanto às políticas habitacionais, Martinez, Arruda e Souza (2016) criticam que, para incluir socialmente a grande parcela da população urbana que vive nos assentamentos precários, morando em condições de extrema pobreza, não é suficiente ampliar o padrão e a capacidade de consumo. É preciso uma verdadeira transformação do ponto de vista da estrutura territorial, integrando estes indivíduos aos circuitos políticos, sociais e econômicos. Em outras palavras, as políticas públicas, os processos e a gestão territorial devem abandonar a lógica capitalista do sistema econômico atual, e buscar combater as violações do direito à cidade.

3.4 Habitações de Interesse Social: a produção a partir da intervenção estatal

No Brasil, a participação do Estado nas questões relacionadas à problemática habitacional é percebida com maior ênfase a partir da segunda metade do século XIX, quando os problemas acerca da quantidade e qualidade das moradias destinadas às classes mais pobres tornaram-se relevantes. Anteriormente, durante o período da regência, tal questão ainda não era considerada uma realidade, já que a função da senzala possuía maior relação com o aprisionamento que com o fator qualidade de vida dos escravos (FINEP, 1983).

Corominas e Carriço (2016) apontam que a segunda metade do século XIX é evidenciada por péssimas condições de moradia para os trabalhadores urbanos. Neste cenário, como solução para estes habitarem próximo ao local de trabalho, difundiram-se os cortiços, moradias coletivas de aluguel, caracterizados por altas densidades e por precárias condições de higiene, que mais contribuíam para a proliferação de epidemias.

A partir do Segundo Reinado deu-se início ao processo de industrialização, acompanhado da intensificação da urbanização. Foram publicados, no final do ano de 1882, decretos que concediam favores às empresas que se responsabilizassem pela construção de moradias para operários e classes mais pobres (FINEP, 1983). Também datam desta época os primeiros indícios da segregação social do espaço, de forma que à elite eram garantidos ambientes de uso exclusivo, livres das mazelas urbanas sofridas pelas classes mais pobres (BONDUKI, 2014).

Nos primeiros anos da República, em decorrência do processo de industrialização, houve um incremento das imigrações e a expansão das cidades. Frente às novas exigências urbanas e à deterioração urbana, causada pelas más condições de vida dos trabalhadores, o governo passou a incentivar e intervir em favor da saúde pública, regulando a construção de vilas operárias (BONDUKI, 2014).

O fim da república velha é marcado pelo início do debate deste tema por arquitetos, sendo o conteúdo da habitação cada vez mais presente nos congressos da área. Já no ano de 1927, o urbanista francês Alfred Agache é contratado para elaborar o Plano de Extensão, Remodelação e Embelezamento do Rio de Janeiro, em que era previsto um programa de extinção das favelas (FINEP, 1983).

Bonduki (2014) explica que, a partir de então, diminuir os custos da produção de moradias ou oferecer maior facilidade na construção da casa tornaram-se objetivos dos técnicos e especialistas da área, tendo como enfoques a racionalização e simplificação dos sistemas construtivos, o combate à especulação imobiliária, e o melhor acesso aos espaços periféricos.

Já durante a República Nova, as Caixas de Aposentadoria e Pensões foram autorizadas, pelo governo, a realizar o financiamento de casas. Neste momento foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões – que viriam a substituir, posteriormente, as Caixas. A produção dos Institutos era realizada a partir de um documento publicado em 1937, pelo arquiteto Rubem Porto, com diretrizes a serem seguidas na elaboração dos projetos (FINEP, 1983).

Em 1946, durante o governo do General Eurico Gaspar Dutra, cria-se a Fundação da Casa Popular (FCP), de forma que “passam a subordinar-se à nova instituição as operações imobiliárias e o financiamento das carteiras prediais dos Institutos ou Caixas de Aposentadoria e Pensões” (FINEP, 1983, p. 64). Por meio dela foram construídas 4.879 casas, em cerca de doze estados, até o ano de 1960, quando praticamente paralisa suas atividades.

Todavia, devido à má gestão dos recursos públicos, ao congelamento dos aluguéis e ao aumento vertiginoso da inflação, Canuto (2010) aponta uma queda dos programas habitacionais na década de 1950, levando ao fim da Fundação. Para Bonduki (2014), os motivos do fracasso da FCP encontram-se na desorganização dos grupos sociais beneficiados frente à oposição dos setores corporativos, que apresentavam seus interesses econômicos ou políticos.

No governo de Kubitscheck, de 1956 a 1961, a questão habitacional não apresentou grande destaque, e sequer encontrava-se presente no Plano de Metas. Apenas durante o governo de Quadros, devido a fatores externos, o tema volta à tona, motivando o governo a instrumentar-se através do Instituto Brasileiro de Habitação e do Conselho Federal de Habitação. Com a renúncia de Quadros, o Conselho passou a assumir um papel significativo na execução das políticas (FINEP, 1983).

No ano de 1963, durante o governo de João Goulart, Canuto (2010) relata um importante evento para a política habitacional a partir do Plano Trienal, do então Ministro do Planejamento Celso Furtado. Segundo Toledo (2004), o plano procurava combater o surto inflacionário da época, a partir de uma política de desenvolvimento que possibilitasse ao país retomar taxas de crescimento semelhante às do final dos anos de 1950. Frente ao seu fracasso – não houve nem desaceleração da inflação e nem aceleração do crescimento –, o governo passa a levantar, de forma mais energética, a bandeira das reformas de base – agrária, bancária, fiscal, dentre outras.

Assim, Canuto (2010) relata, ainda no ano de 1963, uma proposta de reforma urbana constituindo-se como o primeiro passo para a construção de um programa de crédito voltado para a população de baixa renda. Tal reforma, todavia, foi impedida com a ocorrência do golpe político e militar de 1964, no qual assume o Governo o Marechal Humberto de Alencar Castello Branco. É durante o seu governo que são criados o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), bem como o Banco Nacional de Habitação (BNH).

A criação do SFH é dada a partir da Lei nº 4.380/64, tendo como finalidade facilitar e promover o acesso à casa própria, principalmente para famílias de menor renda. Desta forma, todas as aplicações do sistema teriam por objetivo principal a aquisição da casa própria para residência do adquirente, sua família e seus dependentes, sendo vedadas aplicações em terrenos não construídos – exceto, neste caso, se for parte de operação financeira destinada à construção da mesma. Além disto, a referida Lei tornava obrigatório que os órgãos federais aplicassem até 50% dos recursos arrecadados para o SFH no Estado de origem dos proventos, destinando o restante para unidades federativas em regiões de menor desenvolvimento (BRASIL, 1964)

A criação do BNH, logo após o golpe militar de 1964, consistiu em uma resposta à forte crise habitacional do país, buscando ao mesmo tempo angariar apoio entre as massas populares e criar uma política de financiamento que estruturasse, em moldes capitalistas, o setor da construção civil (ROLNIK, 2009). Para Abiko (1995), a atuação deste Banco difundiu o uso do termo Habitação de Interesse Social para designar programas de provimento de moradias para faixas de menor renda.

Embora o discurso de criação do BNH o tenha considerado como um instrumento para melhoria das condições de moradia da população, Bonduki (2014) evidencia que este se tornou, acima de tudo, um banco destinado à cidade, ou seja, uma instituição financeira estatal com o objetivo de preparar as cidades para exercer seu papel durante a fase capitalista monopolista que se implantara naquele momento. Para isto, seriam utilizados recursos arrecadados junto aos trabalhadores – por meio de suas poupanças voluntárias -, e também do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

A motivação principal do banco, conforme relata Finep (1983), era o provimento de emprego para uma grande parcela da população, de forma que a produção de moradias consistia em um subproduto da nova diretriz governamental. Suas atividades têm início a partir da criação das cooperativas habitacionais abertas, com orientação das empresas privadas, cujo objetivo era somar os recursos de origem governamental aos recursos captados da população, destinados à construção de grandes conjuntos habitacionais.

Maricato (2009) destaca que, por diversas vezes, o BNH demonstrou certo interesse na promoção da utilização de novos materiais de construção, de tecnologias, de equipamentos e de máquinas. Assim, foi realizado em Salvador, em 1978, o Simpósio sobre o Barateamento da Construção Habitacional, no qual foi apresentada uma extensa mostra destes novos protótipos. Além deste evento, a autora também destaca dois seminários com apresentações de protótipos subsidiados pelo BNH, um no Jardim São Paulo, no ano de 1985, e outro em Heliópolis, no ano de 1987.

A ideia principal do Banco, todavia, consistia no estabelecimento de um mercado da habitação “por atacado” que, segundo Santos (1993), tem como consequência a geração de novas expectativas, embora sem fundamento para a maior parte da população. Considerando que este processo ocorre concomitantemente à expansão das classes médias e à chegada de uma população de menor renda nas cidades, há um agravamento do processo especulativo:

Os conjuntos residenciais levantados com dinheiro público – mas por firmas privadas – para as classes médias baixas e os pobres se situam quase invariavelmente nas periferias urbanas, a pretexto dos preços mais acessíveis dos terrenos, levando, quando havia pressões, a extensões de serviços públicos como luz, água, às vezes esgotos, pavimentação e transportes, custeados, também, com os mesmos recursos (SANTOS, 1993, p.112).

Marques e Frey (2015) relatam que a crise econômica da década de 1970 aliada à intensa urbanização brasileira do período, acarretaram no aumento da inflação, desemprego, queda nos níveis salariais e consequentes desequilíbrios no Sistema Financeiro de Habitação, tornando o BNH incapaz de solucionar estes desafios. Segundo Maricato (2009), o recuo dos investimentos no SFH e a consequente queda no atendimento das necessidades de moradia da classe média, a partir de 1980, resultaram no acirramento das disputas entre as camadas de baixa e média renda por subsídios públicos, e na proliferação de domicílios de famílias de classe média nas favelas.

Rubin e Bolfe (2014) explicam que o BNH foi extinto em 1986, sendo seus encargos e suas funções transferidas para competência da Caixa Econômica Federal. Como consequência, houve um enfraquecimento das Companhias Estaduais de Habitação e emergiram programas alternativos, como o Programa Nacional de Mutirões. Santos e Aguiar (2016) relatam que novas ações foram adotadas para fortalecer programas alternativos, entre os anos de 1985 a 1994, destinados a famílias com renda inferior a três salários mínimos – como o Programa Nacional de Mutirões Comunitários e seus antecessores, o Profilurb, Pró-Morar e João de Barro. Proni e Faustino (2016) também destacam, na década de 1990, a criação dos programas Habitar Brasil; Habitar Brasil/BID e as cartas de crédito para o setor da habitação.

O Programa Habitar-Brasil visava a melhoria das condições de habitabilidade para famílias que ocupavam áreas irregulares - degradadas, de risco, insalubres ou impróprias -, utilizando como fonte de recursos o Orçamento Geral da União, com contrapartidas de Estados e Municípios, prevendo ainda a possibilidade de canalização de recursos externos. Já o Programa de Carta de Crédito era destinado àqueles com renda familiar de até 12 salários mínimos, permitindo a concessão de crédito aos cidadãos, com recursos do FGTS, para aquisição, construção, ampliação e melhoria da moradia, ou aquisição de lote urbanizado (LORENZETTI; ARAÚJO, 1999).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 dá-se início a uma nova etapa das políticas urbanas, ao destinar um capítulo específico para o tema. Assim, a partir dos artigos 182 e 183 são abordadas questões como a obrigatoriedade do Plano Diretor em municípios com mais de 20 mil habitantes, função social e adequado aproveitamento da propriedade urbana, regulação da desapropriação de imóveis, parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo e usucapião (BRASIL, 1988).

Rolnik (2009) ressalta que a inclusão do capítulo é resultado das pressões do movimento de reforma urbana, articulado à movimentos sociais de luta por moradia e profissionais de diferentes áreas, que buscavam a ampliação dos direitos humanos e cidadania. Todavia, Beserra e Teixeira (2016) apontam que as conquistas materializadas na Constituição apresentaram certa dificuldade de implementação na década de 1990, época em que o governo é circundado pelo domínio da política neoliberal no mundo e na América Latina. Assim, apesar de ter se tornado mais democrático, o Brasil se afasta cada vez mais de uma democracia plena, resultando em um cenário de incremento das desigualdades sociais.

No ano de 2001, Bernardi (2009) aponta a instituição do Estatuto da Cidade, destacando seu objetivo de assegurar “o direito de moradia aos brasileiros que vivem na informalidade, principalmente nas grandes metrópoles, onde o processo de urbanização não acompanhou o crescimento populacional, gerando situações de difícil solução”. Para Bazolli (2012), o Estatuto institui instrumentos para a gestão e estabelece diretrizes para guiar ações concretas quando à política urbana: cooperação público-privada com os demais setores, e distribuição justa dos benefícios e dos ônus neste processo, tendo em vista a sustentabilidade das cidades.

Em 2003 é criado o Ministério das Cidades e no ano de em 2004 é aprovada a Política Nacional de Habitação (PNH), que propõe a criação do Sistema Nacional de Habitação (SNH). A partir deste, o planejamento habitacional passa a ser elaborados à nível nacional, estadual e municipal (RUBIN; BOLFE, 2014). Moreira e Ribeiro (2016) apontam que a criação do Ministério e a composição de secretarias nacionais permitiram institucionalizar novas políticas destinadas à mudança do quadro urbano e habitacional no país, e ressaltam o papel da PNH para o estabelecimento de novas bases institucionais e conceituais quanto ao equacionamento das necessidades habitacionais para o Estado e para os demais agentes envolvidos.

Para Proni e Faustino (2016), o Ministério das Cidades tornou-se o grande protagonista da política urbana atual ao assumir o papel de responsável pelo conjunto das políticas urbanas, envolvendo habitação, saneamento, mobilidade urbana e planejamento urbano. Desta forma, também assumiu a responsabilidade pela gestão e aplicação dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS).

Rolnik (2009) relata que a criação do Ministério representava, para atores ligados a movimentos sociais, a possibilidade de maior democratização da gestão urbana. Este desejo foi consubstanciado com a constituição do Conselho Nacional das Cidades, elemento central para a formulação e negociação de políticas. Por meio deste, os setores governamentais e a sociedade civil possuíam representantes, eleitos por meio de assembleia, entre os delegados presentes em Conferências Nacionais, para a formulação e negociação das políticas públicas.

Rolnik (2009) ressalta que o Conselho estruturou uma campanha para a implementação de Planos Diretores Participativos, a fim de disseminar os novos conteúdos e métodos que deveriam ser incorporados pelo planejamento territorial, considerando a função social do solo, o processo participativo e os acordos que deveriam ocorrer em cada cidade. Apesar disto:

Ao examinarmos as relações políticas que se deram no interior da construção e implementação do Conselho Nacional das Cidades, assim como em sua relação com o ministério e o governo como um todo, é possível identificar que, além da inovação político-cultural, também ali estiveram presentes e vigorosos o clientelismo, o corporativismo, a tecnocracia elitista e a ambiguidade (ROLNIK, 2009, p.47).

Canuto (2010) aponta que é a partir da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), que o Ministério das Cidades torna-se o órgão responsável pelo estabelecimento da PNH, devendo esta ser elaborada em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Assim, a SNH assume o papel de coordenar e apoiar atividades relacionadas à área da habitação do Conselho da Cidade, bem como de elaborar o Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

A PNH indica que é preciso articular ações voltadas para a habitação com a política urbana e as demais políticas sociais e ambientais, a fim de assegurar que a moradia digna seja configurada tanto como direito quanto como vetor de inclusão social (BRASIL, 2004). Segundo Canuto (2010), nela concedeu-se prioridade ao atendimento de famílias em situação de miséria absoluta; aqueles que ocupam áreas degradadas e sujeitos à desocupação; famílias cuja moradia apresenta-se em condições inadequadas; famílias capazes de arcar com financiamento de baixo custo, em empreendimentos desenvolvidos por agentes do Sistema de Habitação de Interesse Social ou por iniciativas associativas e/ou individuais; e famílias com capacidade aquisitiva e padrões de dispêndio orçamentário compatíveis com as exigências do mercado.

Quanto ao PlanHab, sua realização deu-se a partir de debates envolvendo o Conselho das Cidades e a sociedade civil, mediante a realização dos Seminários Regionais e das Oficinas Temáticas, nos anos de 2007 e 2008 (FERREIRA, 2012b). Segundo Magalhães Neto (2011), o plano envolve um processo de planejamento a longo prazo para o setor habitacional, destinado principalmente a atender à necessidade habitacional da população de baixa renda, pressupondo revisões periódicas e articulações com instrumentos de planejamento financeiro e orçamentário.

Com a elaboração do PlanHab, os eixos estratégicos deveriam ser seguidos nas demais esferas governamentais. Assim, no caso do Estado, os governos deveriam articular propostas para promover a integração entre planos municipais de habitação e planos de desenvolvimento regional, além de apoiar, com políticas de subsídios, a implantação de programas habitacionais pelos governos locais. Já os municípios deveriam elaborar seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social com base na PNH (MOREIRA; RIBEIRO, 2016). Segundo Proni e Faustino (2016), o momento da elaboração e de divulgação do PlanHab também coincide com a proposta e a implantação de dois grandes programas destinados às questões urbanas, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV.

Criado em 2007, o PAC foi estruturado como um plano estratégico para resgatar o planejamento, e retomar os investimentos nos setores estruturantes do país, com a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética. Em 2011 teve início a sua segunda fase, com mais recursos e parcerias entre estados e municípios (BRASIL, 201-?).

Lotta e Favoreto (2016) explicam que, inicialmente, o programa foi organizado com base eixos de atuação, incluindo elementos como aumento de crédito e redução das taxas de juros, melhorias do ambiente de investimentos, aperfeiçoamento do sistema tributário, medidas fiscais de longo prazo e, especificamente, um aumento do investimento em infraestrutura que ficou conhecido como PAC 1. Já no ano de 2011, com a reestruturação do programa, os eixos foram reorganizados nas seguintes categorias: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz para Todos e Transporte e Energia.

Entre 2007 a 2011, a operação do programa era coordenada pelo comando da Casa Civil. A partir de então, a competência foi repassada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), sendo criada formalmente, em seu âmbito, a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC). A esta cabe atribuições de monitoramento e avaliação dos resultados do programa, produção de informações gerenciais e exercício das atividades da Secretaria-Executiva do Grupo Executivo do PAC (CARDOSO JUNIOR; NAVARRO, 2016).

O Comitê de Gestão do PAC - CGPAC, instância política que opera no campo decisório, é composto por titulares do MPOG, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil, responsáveis por supervisionar, acompanhar e direcionar o processo de monitoramento do programa. Vinculado ao CGPAC tem-se o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), cuja finalidade é consolidar ações estratégicas, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação de maneira coordenada com os demais Ministérios executores, bem como atenuar entraves que impactem no andamento da ação governamental no âmbito do PAC (CARDOSO JUNIOR; NAVARRO, 2016).

Um dos componentes centrais já no início do programa consistia no desenvolvimento urbano, destacando-se os campos da habitação e do saneamento. No caso do PAC Habitação, a urbanização de favelas tornou-se a principal meta de atuação (FERREIRA, 2012b). Nesta mesma linha, Corominas e Carriço (2016) apontam programas voltados para a regularização fundiária de assentamentos e requalificação de imóveis urbanos, por meio da concessão de título a posseiros – desde que preenchidas as condicionantes legais e a garantia de condições mínimas de moradia. Tais fatos, por outro lado, contrastam com o volume de investimentos destinados à cada setor, conforme se verifica em Maricato (2014, p. 65):

Os recursos destinados aos projetos de habitação previam que R\$ 11,6 bilhões seriam dirigidos à urbanização de favelas e R\$ 44,3 bilhões para novas moradias. Do ponto de vista das fontes de investimentos na área de habitação, R\$ 10,1 bilhões teriam origem no OGU (Orçamento Geral da União), R\$ 42,0 bilhões no setor privado (SBPE ou cadernetas de poupança), R\$ 17,7 bilhões na contrapartida de Estados e Municípios e o restante no FGTS, com uma pequena componente de outros fundos.

Apesar destes dados, um exemplo claro da priorização dos projetos de urbanização de favelas, conforme defendem Proni e Faustino (2016), pode ser ilustrado pelo Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Segundo os autores, os resultados deste foram expressivos no campo das políticas habitacionais, destinando grande quantidade de recursos e mantendo a intervenção em favelas como um tema prioritário na agenda das políticas públicas.

No ano de 2009 é criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a partir de uma pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro que determinou o déficit de 5,8 milhões de unidades habitacionais no país (MARC; HELH, 2014). Conforme explica Ferreira (2012a), seu objetivo consistia na construção de 1 milhão de casas, corroborando com o surgimento de um novo cenário para o mercado imobiliário brasileiro.

Milano e Bonadio (2013) acreditam que o PMCMV tem política bastante semelhante à do BNH, sendo bastante criticado pela dispersão da malha urbana e elevado gasto dos recursos financeiros para o provimento de infraestrutura dos conjuntos, em áreas afastadas da cidade. Além disso, Moreira e Silveira (2015) evidenciam que seu caráter tem origem em uma ação anticíclica, que buscava evitar o agravamento da economia interna do Brasil frente à ebulição da crise econômica do *subprime*, no ano de 2008. Assim, o programa surge, inicialmente, como um pacote econômico voltado para a habitação do mercado, e apenas a partir da intervenção da Secretaria Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) passa a incorporar a Habitação de Interesse Social.

Martins (2016) critica que o PMCMV foi editado de última hora no interior do gabinete da Casa Civil, sem contar com a participação de movimentos populares nem com consulta ao Conselho Nacional de Cidades. Além disto, foi apresentado, ao mesmo tempo, como programa de crescimento econômico e de atendimento da demanda social, deixando oculta sua função primordial: retomar o capital internacional para as incorporadoras, após a migração destas para mercados mais seguros, depois da crise de 2008.

Em sua segunda fase de atuação, a partir de 2011, Krause, Balbim e Lima Neto (2013, p.8) relatam que o programa passou a ser incluído no PAC, como um indicativo de que a política habitacional passava a responder de maneira mais expressiva às estratégias de desenvolvimento do país: a aceleração do crescimento:

Ou seja, uma política habitacional que enfrentasse efetivamente o déficit, que desse conta dos inúmeros matizes resultantes das distintas realidades regionais, sociais e econômicas brasileiras, poderia entregar como produto o que se entende efetivamente por moradia, algo muito além da unidade habitacional em si, por reunir diversa condicionantes de uma vida digna, com acesso aos direitos básicos que constituem os pilares da cidade e que [...] são a base para o desenvolvimento.

A despeito das inúmeras e inegáveis carências de qualidade urbana, Marc e Hehl (2014) reconhecem que o programa promoveu o acesso à habitação para grande parte da população de baixa renda e alterou os padrões da urbanização no país. Proni e Faustino (2016) relatam que os subsídios adotados para a sua execução superam os de qualquer outro programa habitacional, alcançando o montante de mais de R\$ 113 bilhões. Esta expressiva disponibilização de recursos, por outro lado, é criticada por Moreira e Ribeiro (2016), ao defenderem que ao mesmo tempo que permite o atendimento de parcelas populacionais de menor renda, os recursos têm como foco incentivar e a ampliar a participação da iniciativa privada nos processos de produção.

Outra crítica refere-se à busca preponderante das empreendedoras pelo aumento dos lucros. Segundo Nisida et al. (2015), já que há um teto para custos das unidades habitacionais e a receita da construtora é inalterável, a margem de lucro é influenciada por custos de aquisição do terreno, infraestrutura, fundações e produção das unidades. Como resultado, Milano e Bonadio (2013) apontam que mesmo que os projetos atendam exigências técnicas mínimas, o lucro será buscado com a redução do custo da construção e/ou do preço da terra.

A partir deste contexto, Nisida et al. (2015) defende que não há interesse das empresas em ganhos na qualidade do projeto, no padrão construtivo e nos atributos urbanísticos do entorno dos empreendimentos. Para aumentar os lucros, opta-se por projetos padronizados, ampliação das escalas de produção, diminuição do tempo de execução das obras e a compra de terrenos mais baratos, resultando em projetos que não respondem às diversidades de cada local.

Sob esta perspectiva, Moreira e Ribeiro (2016) atentam para a evidente contraposição entre o PMCMV e a PNH, uma vez que a opção adotada pelo programa prioriza o projeto financeiro e quantitativo da política habitacional – baseada no consumo do produto habitação e no alargamento do financiamento -, deixando em segundo plano o atendimento das dimensões estratégicas elencadas pela PNH. Neste sentido, Martins (2016, p. 100) relata que

Numa jogada de mestre, o Estado encontra uma nova maneira de inserir-se na forma de acumulação mundial (baseada em dívidas), de salvar as empresas de uma quebra geral, de remunerar o capital financeiro e, finalmente, de colocar toda uma população – através da retomada ideológica da casa própria – num esquema de endividamento de longo prazo.

Scheidt et al. (2010) critica que a forma como os conjuntos populares têm sido inseridos no meio físico das cidades, sem a devida atenção acerca dos impactos ambientais, resultou em grandes alterações nas características climáticas, geológicas e nos processos hídricos. Neste sentido, o autor ressalta a necessidade de observar, de maneira criteriosa, todos os processos de elaboração e implantação dos empreendimentos, dispondo de programas de acompanhamento e avaliação.

Além disto, Gazola (2008) defende que, embora a visão de programas habitacionais seja constantemente associada a questões da construção em si, é preciso que estes também reflitam as necessidades dos beneficiários, considerando os aspectos sociais, econômicas e culturais, em busca de um atendimento equilibrado e sustentável. Em outras palavras, o autor considera que proporcionar uma moradia digna implica não apenas na entrega pura e simples do título da propriedade, mas no combate às adversidades sociais urbanas, dentre elas a própria pobreza.

Corominas e Carriço (2016), por outro lado, apresentam uma visão otimista da evolução dos programas habitacionais estabelecidos ao longo dos anos. Segundo os autores, mesmo que não tenham sido capazes de solucionar a crescente demanda por habitação, estes ilustram uma constante preocupação por parte do Estado com a questão da moradia, considerada não apenas como o direito à habitação propriamente dita, mas à dignidade da pessoa humana.

Percebe-se, por fim, que apesar da significativa contribuição para a redução do déficit por moradias, é preciso refletir sobre a forma com que as políticas e os programas habitacionais brasileiros têm sido orientados e concebidos – desconsiderando a realidade local na elaboração dos projetos, construindo em áreas periféricas e carentes de infraestrutura e serviços urbanos de qualidade, desmatando e impermeabilizando grandes áreas, dentre outros fatores. Tais fatores acabam por contribuir não apenas para o agravamento do quadro de degradação ambiental no país, mas também para o acirramento dos conflitos sociais e econômicos.

4 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: UM ESTUDO NA CIDADE DE TERESINA, PIAUÍ

Artigo enviado à Revista Brasileira de Gestão Urbana – URBE

ISSN 2175-3369

B1 em Ciências Ambientais

AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: UM ESTUDO NA CIDADE DE TERESINA, PIAUÍ

Housing Policies in the Production of Urban Space: a Study on Teresina, Piauí

Ilana Martins Ribeiro de Carvalho²

Wilza Gomes Reis Lopes³

Antonio Cardoso Façanha⁴

Resumo: Um dos efeitos mais perversos do atual modelo de urbanização é o aumento do déficit por moradia. Diante disso, o Estado passou a intervir de forma mais intensa, elaborando políticas públicas voltadas à construção de moradia para famílias de baixa renda. Este artigo busca reconhecer a relação entre tais políticas habitacionais e a produção do espaço urbano de Teresina. Foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, utilizando-se imagens de satélite de Teresina, no período de 1989 a 2016, disponíveis no *software Google Earth*. Verificou-se que a produção habitacional social na capital segue um padrão por períodos: entre as décadas de 1960 e 1970, os conjuntos foram construídos com poucas unidades habitacionais (à exceção do conjunto Parque Piauí), nas áreas periféricas de Teresina; entre as décadas de 1980 e 1990, a produção sofre um acréscimo e posterior decréscimo, variando a ocupação entre áreas mais próximas ao centro e a periferia; e dos anos 2000 a 2016, há crescimento significativo no número de unidades habitacionais, retomando o comportamento de ocupação da periferia urbana. Em todos esses anos, a zona Sul permaneceu como aquela mais propensa à construção de unidades habitacionais.

Palavras-chave: habitação de interesse social, planejamento urbano, expansão urbana, Teresina.

Abstract:

One of the worst effects of the current urbanization model is the increase of the housing deficit. Due to this situation, the State intervenes intensively, with elaboration of public policies, aimed at production of housing for income families. This article seeks to recognize a relationship between these policies and Teresina urban space production. Bibliographical and documentary research was realized, using satellites images of Teresina from 1989 to 2017, available in Google Earth software. It was verified that the social housing production in the capital follows a pattern for periods: between the decades of 1960 and 1970, social housing were constructed with few housing units (except for Conjunto Parque Piauí), in the peripheral areas of Teresina; between the 1980s and 1990s, production increases and subsequently decreases, varying the occupation between areas closer to the center and the periphery, and from the years 2000 to 2016, there is a significant increase in the number of housing units, taking up the occupation behavior of the urban periphery. In all these years, the South zone remained the most prone to the construction of housing units.

Key words: social housing, urban planning, urban sprawl, Teresina.

² Arquiteta, mestranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente, PRODEMA/UFPI (ilanamrc@gmail.com)

³ Orientadora, Arquiteta, Professora do Departamento de Construção Civil e Arquitetura, e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, PRODEMA/UFPI (izalopes@uol.com.br)

⁴ Co-orientador, Geógrafo, Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, PRODEMA/UFPI (façanha@ufpi.edu.br)

4.1. Introdução

A população mundial tem apresentado constante crescimento. Conforme o relatório *World Population Prospects: The Revision Key*, publicado pela Organização das Nações Unidas em 2015, o número de habitantes no mundo em 2050 atingirá 9,7 bilhões (UN, 2015). Para este mesmo ano, projeta-se que a população brasileira ultrapasse 226 milhões de pessoas (IBGE, 2013).

Ao tratar deste tema no contexto das cidades, Schutzer (2012) evidencia que o acréscimo populacional está diretamente relacionado à necessidade de incremento ou equiparação da infraestrutura e equipamentos sociais para atender à nova demanda. Todavia, uma vez que o processo de urbanização ocorre de forma rápida e desordenada, a consequência imediata é visualizada no agravamento de problemas sociais, como violência, segregação socioespacial, espraiamento das cidades e sobrecarga das infraestruturas.

No Brasil, temas relacionados à política urbana e gestão das cidades ganharam destaque com a Constituição Federal de 1988, que instituiu a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes (BRASIL, 2013). Neste momento, o município foi fortalecido, tornando-se ente federativo, em conjunto com União e Estados, e adquiriu maior autonomia política, administrativa e financeira (HONDA et al., 2015). Todavia, apesar da referida Carta Magna apresentar-se como marco fundamental na universalização dos direitos sociais no país, e ter obtido progressos no campo das políticas públicas de desenvolvimento urbano, Proni e Faustino (2016) acreditam que, melhorias mais relevantes vieram da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, instituído pela Lei nº 10.257/01 (BRASIL, 2001).

Bernardi (2009) explica que, embora aponte para algumas diretrizes já consagradas no ordenamento jurídico brasileiro, o Estatuto trouxe avanços nos debates fundiários urbanos, sendo responsável por consolidar a função social e ambiental da propriedade e da cidade. Por este motivo, Bazolli (2012) defende que o Estatuto da Cidade pode ser reconhecido como marco nas esferas política e jurídica, quanto à aplicação do Direito Urbanístico.

Proni e Faustino (2016) afirmam, todavia, que contrariando expectativas criadas em sua formulação, o Estatuto foi incapaz de proporcionar mudanças estruturais nas cidades, carecendo de garantias de execução. Assim, não pode ser considerado instrumento efetivo e decisivo no reordenamento das questões urbanas. Pagani, Alves e Cordeiro (2016) corroboram esta ideia, indicando que embora detecte o problema, há limites práticos de implementação, dentre eles a interferência do processo de acumulação capitalista no uso e ocupação do solo, que acaba por promover desigualdades sociais.

Como resultado, Rolnik (2009) aponta que a qualidade urbanística das cidades ficou restrita a determinados setores, configurando-os como locais de moradia, negócios e consumo para a minoria populacional. Para a maioria, restaram mercados informais e irregulares, em áreas inadequadas para ocupação pela legislação urbana ou ambiental. Assim, produzia-se a cidade “fora da cidade”, desprovida de infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços.

Diante deste quadro, Ferreira (2016) relata que a população de menor renda se direciona para espaços mais distantes, realizando deslocamentos maiores. Todo esse processo resulta no adensamento de determinadas áreas, espraiamento urbano e busca de soluções em operações de renovação, que costumam acarretar em forte segregação do espaço. Para Milano e Bonadio (2013), a política urbana brasileira é ilustrada pela baixa qualidade de vida, ineficiência de serviços urbanos, uso inadequado de mecanismos e instrumentos de gestão, e desarticulação entre políticas públicas urbanas.

Uma vez que, a moradia é fundamental para o desenvolvimento das atividades essenciais ao homem, a problemática habitacional torna-se desafio no planejamento urbano. Segundo Abiko (1995), a situação é mais grave em relação às políticas públicas voltadas à produção de Habitações de Interesse Social, já que é necessário grande número de unidades de moradia, com baixo custo, qualidade, em curto espaço de tempo e atendido por quantidade suficiente de serviços urbanos.

No caso de Teresina, Rodrigues e Veloso Filho (2016) evidenciam que, desde a década de 1960, a política habitacional constituiu-se como fator de relevância na descentralização da cidade. O I Plano Estrutural de Teresina (I PET) já reconhecia, na década de 1970, considerável déficit habitacional, que viria a se tornar um dos responsáveis pela disseminação das favelas e ocupação de áreas de risco ou irregulares.

Neste artigo é apresentado o estudo da relação entre políticas habitacionais de interesse social e a produção do espaço urbano na cidade de Teresina, considerando três momentos, da fundação da cidade ao final da década de 1970, entre as décadas de 1980 e 1990, e dos anos 2000 a 2016. Foram realizadas pesquisas bibliográfica e documental, com a finalidade de compreender como a inserção de conjuntos habitacionais de interesse social influenciou na conformação urbana da capital. Em virtude da ausência de imagens de satélite no período de 1960 a 1983, a análise das décadas de 1960 e 1970 deu-se por pesquisa bibliográfica e coleta de documentos municipais e estaduais. No período de 1984 a 2017, somam-se a estas a utilização de imagens dos satélites *Landsat 5* (1984-1993), *Landsat 5 TM* (1984-2002), *Landsat 7 ETM+* (1999-2013) e *Landsat 8 OLI* (2013-2017), acessadas pela ferramenta de visualização de imagens históricas, disponível no *software Google Earth*.

4.2 Formação do espaço urbano

A cidade surge, para Sant'Anna (2011), com função básica de subsistência - alimentação e proteção -, formada a partir da organização social do homem. Considerando que toda sociedade possui necessidades básicas, a cidade deve conseguir atender às funções essenciais, definidas pela Carta de Atenas como habitar, trabalhar, recrear e circular.

Scott e Storper (2014) afirmam que seu caráter é complexo, derivado de relações sociais e políticas, apreendidas em diferentes escalas. Neste sentido, a urbanização é moldada por relações sociais e de propriedade, das ideias e da política. Esta dinamicidade também é abordada por Souza (2005), que a conceitua como local de organização e interação de pessoas, cujos grupos de afinidades e interesses são relativamente bem definidos a partir da identificação de recursos cobiçados ou identidades territoriais que buscam manter e preservar.

Na concepção de Schutzer (2012), características formais de ocupação dos territórios costumam ser decorrentes de imposições do sítio ou natureza. Assim, conforme a cidade cresce, novos obstáculos poderão ser encontrados e influenciarão em sua feição. Porém, outro elemento essencial na definição da mancha urbana, trazido pelo autor, são formas de produzir o espaço a partir das relações de capital.

Neste contexto, Zangalli Junior (2013) contrapõe dois modelos de cidade: o proposto pela agenda ambiental/sustentável, e aquele advindo da lógica capitalista. O primeiro refere-se à cidade compacta, com usos mistos, em que quase tudo que é consumido é produzido no entorno. O segundo, característico da atualidade, é marcado pela dispersão decorrente do fenômeno da especulação imobiliária e do ideal de maximização dos lucros, acarretando em intensa segregação socioespacial.

Beserra e Teixeira (2016) apontam que, nas sociedades capitalistas, esta dispersão resulta em dois cenários: áreas supervalorizadas e áreas menos valorizadas, que recebem populações de menor renda e para onde costumam ser destinados investimentos insuficientes, principalmente em infraestrutura e serviços coletivos. Além disto, à medida em que as cidades se expandem, Leite e Awad (2012) relatam a formação de sítios residuais não ocupados, denominados “vazios urbanos”.

Todo este cenário, para Santos Junior e Montandon (2011), decorre do fato de que, nos períodos de maior expansão, as cidades brasileiras não tiveram crescimentos pautados por processos de planejamento urbano. Cresce, assim, a necessidade de conferir maior atenção ao planejamento por parte dos gestores, para enfrentar carências urbanas.

Com a institucionalização da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), a atuação do poder Estatal frente às questões urbanas foi garantida em programas, projetos e ações com investimentos nas áreas de habitação, transporte, equipamentos e serviços de uso coletivo (BESERRA; TEIXEIRA, 2016). Uma importante inovação, segundo Proni e Faustino (2016), foi a ampliação do conceito de “direito à moradia” para “direito à cidade”, abrangendo o direito à terra urbana, saneamento ambiental, infraestrutura, mobilidade, serviços públicos e espaços de convivência e lazer.

Outra novidade refere-se ao Plano Diretor pois, para Santos Junior et al. (2011), embora seja um instrumento anterior ao Estatuto, foi após a autorização da Lei que este adquiriu formato com ampla participação popular. Para Rudek e Muzzillo (2007), o Plano Diretor é elemento fundamental para desenvolvimento das cidades, devendo ser promovido pelo poder municipal, com participação de segmentos representativos da sociedade, e conter diretrizes direcionadas ao crescimento econômico, social, justo e ecologicamente equilibrado.

Apesar desta relevância, muitos são os casos de ineficiência nas etapas de execução. Em análise do Plano Diretor de São Paulo, Villaça (2005) critica que certos dispositivos do Estatuto, como Outorga Onerosa e Transferência do Direito de Construir, costumam funcionar em função de interesses do mercado. Outro exemplo é trazido no estudo da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, no qual foi constatado que grande parte dos planos trazem diretrizes, definições e objetivos para políticas de habitação, mas não incorporam elementos para a efetividade dos instrumentos (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

Para Maricato (2000), não é a ausência de Planos Urbanísticos ou a má qualidade destes que geram problemas nas cidades, mas o fato do seu crescimento ser realizado junto a outros planos aprovados nas Câmaras Municipais, cuja elaboração dá-se em função de interesses tradicionais da política local e de grupos específicos. Desta forma, Beserra e Teixeira (2016) defendem que o poder dos atores e os mecanismos disponibilizados, como recursos financeiros e condições de produção da sociedade capitalista, precisam ser considerados na elaboração de políticas públicas urbanas.

4.3 As políticas federais de habitação

Ao relacionar o espraiamento das cidades e questões de habitação, Milano e Bonadio (2013) defendem que, historicamente, a dinâmica urbana está relacionada à prática de expansão da malha por políticas de provisão de moradias em áreas periféricas. Tal constatação é ilustrada por Rolnik (2009), ao criticar que, durante o período de urbanização mais intensa no país (1960-1980), políticas implantadas incentivaram a formação e consolidação de periferias, em especial na atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH):

Quando construídas, as moradias populares foram, em sua maioria, implantadas fora das cidades, em periferias distantes e desequipadas e, muitas vezes, sob as mesmas condições de irregularidade e precariedade urbanística que marcava o mercado informal popular. Por outro lado, o mercado de classe média [...] conheceu enorme expansão, gerando crescimento da verticalização residencial e constituindo novos eixos de centralidade nas cidades médias e grandes do país (ROLNIK, 2009, p. 33).

Com a extinção do BNH, em 1986, e a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciativas estaduais e municipais no setor habitacional ganharam força, principalmente aquelas voltadas para urbanização e regularização fundiária (CARDOSO; SILVEIRA, 2011). Todavia, durante o governo Collor (de 1990 a 1992), a inexistência de uma efetiva estratégia nacional acarretou na escassez da produção e no crescimento da carência por moradias (LIMA; MINETTO, 2009).

Apenas com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a questão habitacional retorna como prioridade na agenda pública, exigindo do Estado ações legais, administrativas e financeiras (CARDOSO; SILVEIRA, 2011). Em 2004, aprova-se a Política Nacional de Habitação (PNH), a fim de enfrentar o quadro de dívida social no país, marcado pelo déficit habitacional, desigualdades sociais e concentração de renda (BRASIL, 2004).

Em 2005, é elaborado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), instrumento para implementação da Política Nacional de Habitação (BRASIL, 2010), a fim de analisar necessidades habitacionais no país, direcionar recursos e apresentar uma estratégia pautada em quatro eixos: “modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil” (BRASIL, 2010). O momento da elaboração e divulgação do PlanHab, segundo Proni e Faustino (2016), coincide com a proposta e implantação de dois programas destinados para questões urbanas e habitacionais: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

O PAC, criado em 2007, pelo Governo Federal, tinha como finalidade a previsão de investimentos em transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos (BRASIL, 2007). Em sua segunda fase, foi reestruturado nos eixos: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz para Todos; e Transporte, sendo definidos projetos prioritários para recebimento de investimentos federais, estaduais, municipais e do setor privado (LOTTA; FAVARETO, 2016).

O PMCMV foi criado em 2009, a partir de pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro, que determinou o déficit de 5,8 milhões de moradias no país (MARC; HEHL, 2014). Cafrune (2016) explica que o programa foi idealizado para ser executado pelo setor privado, no atendimento à demanda de moradias para classes populares. Uma vez que a construção é realizada conforme o custo do solo no mercado imobiliário, a busca por terras mais baratas tem direcionado a produção para áreas afastadas, carentes de infraestrutura e serviços públicos.

Esta realidade é ilustrada por Linke et al. (2016), ao analisarem o padrão de localização dos empreendimentos da faixa 1 do PMCMV (famílias com renda mensal de até R\$1.800,00), no qual identificou-se predomínio da inserção de conjuntos em periferias urbanas, ressaltando a segregação social no país. Para Nisida (et al., 2015), este padrão reflete o desenho político do programa, centrado na concessão de subsídios públicos para produção privada de habitação popular.

Assim, ainda que municípios tenham assumido papel efetivo na oferta de moradia, o PMCMV firma o modelo em que a oferta de habitação popular torna-se mercadoria, orientada pela lógica de maximização de lucros de empresas da construção civil (NISIDA et al., 2015). Como resultado, Lima e Minetto (2009) relatam a formação de bairros dormitórios, desprezo pela qualidade da moradia, desarticulação entre projetos habitacionais e políticas públicas, e padronização de soluções.

A efetividade da política habitacional, para Pagani, Alves e Cordeiro (2016), deve estar associada a ações públicas de natureza preventiva, democratização de processos urbanísticos, aprovação do Plano Diretor e demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Porém, na realidade brasileira, o desenvolvimento econômico, pautado no acúmulo de riquezas, é responsável pela crise habitacional no país, ao desconsiderar a relevância das questões sociais e agravar impactos ambientais (COSTA; VENÂNCIO, 2016).

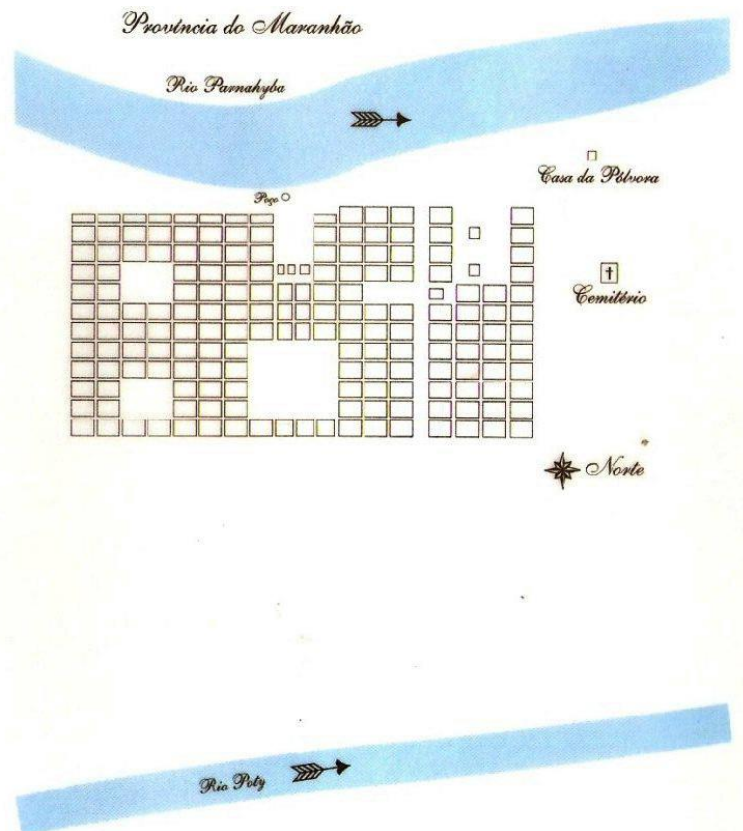
4.4 O fator habitação na expansão da malha urbana de Teresina

Da fundação da cidade ao final da década de 1970

Teresina nasceu, desde a escolha do lugar para construção da nova sede do município da Vila do Poti, sob forte presença da natureza, emoldurada por dois grandes rios (LIMA, 2002). O então Presidente da Província do Piauí, José Antônio Saraiva, optou por “um lugar à margem direita do rio Parnaíba, no planalto entre as últimas curvas dos rios Parnaíba e Poti, antes do encontro desses dois rios, pois rio abaixo, o Poti desenha sua barra ao jogar suas águas no rio Parnaíba” (LIMA, 2002, p.2).

Em julho de 1852, por força da Resolução nº. 315, editada pelo conselheiro Saraiva, a Assembleia Legislativa Provincial elevou a Vila Nova do Poti à categoria de cidade, passando a chamar-se Teresina (TERESINA, 2015). A capital foi a primeira cidade brasileira construída com traçado perpendicular (Figura 4.1), no formato de tabuleiro de xadrez, e uma das primeiras planejadas desde a fundação (TERESINA, 2011).

Figura 4-1- Plano de Teresina de 1852



Fonte: Cadernos de Teresina (2000) apud Teresina (2015).

Dois anos após a fundação, Lima (2002) relata que a população era de aproximadamente 8.000 habitantes. O crescimento foi estimulado por aforamentos de terrenos em ruas planejadas, de forma que famílias chegavam a possuir área de uma quadra inteira para suas residências. Os pomares particulares, praças e ruas arborizadas destacavam-se entre visitantes, fazendo com que a cidade recebesse do poeta maranhense Coelho Neto a denominação de “cidade verde”.

A primeira expansão do sítio urbano deu-se em direção à zona Norte, após a desativação do cemitério no Alto da Jurubeba e a construção do cemitério São José, este último situado no cruzamento da Alameda Parnaíba com a Rua Rui Barbosa. Porém, ao tempo em que ocorria a expansão planejada, sítios e fazendas ao redor do centro foram incorporando-se à cidade, fazendo emergir bairros cujo traçado das ruas e avenidas não mais seguiam o plano original (LIMA, 2002). Como resultado, Andrade e Castelo Branco (2016, p.17) afirmam que, na segunda metade do século XIX, Teresina já não era mais um “pequeno e rústico labirinto de casas, mas também e, principalmente, um espaço complexo e diversificado em que foram construídas relações variadas”.

Nascimento (2010) aponta que, ao final dos anos de 1950, sob pretexto de higienização, parte da população se desloca do centro antigo para territórios despreparados para a demanda: não possuíam serviços de abastecimento de água, a energia elétrica era instável e poucas ruas contavam com calçamento. Como consequência, a expansão da cidade resultou no colapso dos sistemas de abastecimento de água e energia elétrica da capital.

Durante os anos de 1960, a implantação de um programa nacional para construção de estradas, associado à localização estratégica da capital, proporcionou impulso de crescimento. Simultaneamente, outros equipamentos e serviços, resultados de políticas de planejamentos nacional e regional, trouxeram benefícios para o Piauí (LIMA, 2002).

Dentre estes, Melo e Bruna (2009) destacam as instituições: Companhia Energética do Piauí S.A. (CEPISA), em 1962; Águas e Esgotos do Piauí S.A (AGESPISA), em 1964; Companhia de Habitação do Piauí S.A. (COHAB), em 1965; aeroporto Petrônio Portela, em 1967 e a Universidade Federal do Piauí, em 1970. Segundo as autoras, tais instituições atuaram como propulsores ao desenvolvimento da cidade de Teresina, consolidando o governo como o principal empregador.

Neste período, segundo Rodrigues e Veloso Filho (2016), a política habitacional torna-se relevante na descentralização da cidade. Com a criação do BNH, em 1964, e a inserção da política habitacional no topo da agenda federal, Teresina experimenta o espraiamento da malha urbana, marcado pela produção de conjuntos habitacionais (FAÇANHA, 2003).

Apesar das dimensões mínimas das casas e da infraestrutura carente, ocasionada pela necessidade de extensão de redes de abastecimento de água, energia elétrica, coleta de lixo e transporte coletivo, a produção era considerada pela prefeitura como conquista estrutural, “pois suas paredes eram de alvenaria, cobertas de telhas, com piso cimentado, tinham cozinha e banheiro interno” (TERESINA, 2013, p. 38). Entre 1966 e 1969 foram construídos cinco residenciais (Tabela 4.1), totalizando 2.950 unidades habitacionais com financiamento do BNH (TERESINA, 2002).

Tabela 4.1 - Conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-PI na década de 1960

Conjunto	Unidades Habitacionais (u.h.)	Zona Administrativa	Fonte de Financiamento	Ano de Conclusão
Tabuleta	118	Sul	BNH	1966
São Raimundo	49	Sul	BNH	1966
Primavera I	187	Centro-Norte	BNH	1966
Monte Castelo	302	Sul	BNH	1966
Parque Piauí	2294	Sul	BNH	1968

Fonte: Teresina (2002).

Dos empreendimentos, chama atenção o conjunto Parque Piauí, na zona Sul, com 2.294 domicílios. Melo e Bruna (2009) criticam que sua localização, assim como outros conjuntos da época, era afastada da zona urbanizada, caracterizando o interesse da ocupação de periferias urbanas, com extensão de obras e serviços que favoreciam a especulação imobiliária. O Parque Piauí é exemplo de como a implantação de um conjunto residencial, resultante de ações da administração municipal, favoreceu a criação de vazios urbanos (Figura 4.2) e, em Teresina, impulsionou seu crescimento no eixo Sul.

Figura 4-2 - Conjunto Parque Piauí, marcado por vazios urbanos em suas imediações



Fonte: Acervo da Semplan/Teresina (s/d) apud Melo e Bruna (2009, p.3599).

Com a chegada dos anos de 1970, a cidade de Teresina refletia mudanças que ocorriam em âmbito nacional. No setor social, tais transformações resultaram no surgimento das primeiras favelas da capital (FAÇANHA, 2003). Lima (2016) aponta que até o início da década de 1970, a área central era ocupada por famílias de menor renda, em moradias humildes, cobertas de palha. Para mudar este cenário, oposto ao ideal de progresso, o poder público promoveu a retirada de moradores para áreas afastadas, sem condições mínimas de habitabilidade.

A produção habitacional de interesse social, em Teresina, segundo Souza Neto (2016), veio acompanhada da necessidade de estímulo à economia e legitimação junto à população. Assim, além de promover acesso à casa própria, políticas habitacionais estimulavam o setor da construção civil, auxiliando na reconstrução da economia e gerando empregos. Façanha (2003) aponta, todavia, que a produção também teve como consequência a intensa descentralização da cidade.

Na década de 1970, foram construídos 11 conjuntos habitacionais (TERESINA, 2002), somando 7.004 domicílios, com fonte de financiamento do BNH (Tabela 4.2). Destacam-se, pelo número de unidades habitacionais, os conjuntos Dirceu Arcoverde, na zona Sudeste, e Saci, na zona Sul, com 3040 e 2034 unidades habitacionais (u.h.), respectivamente.

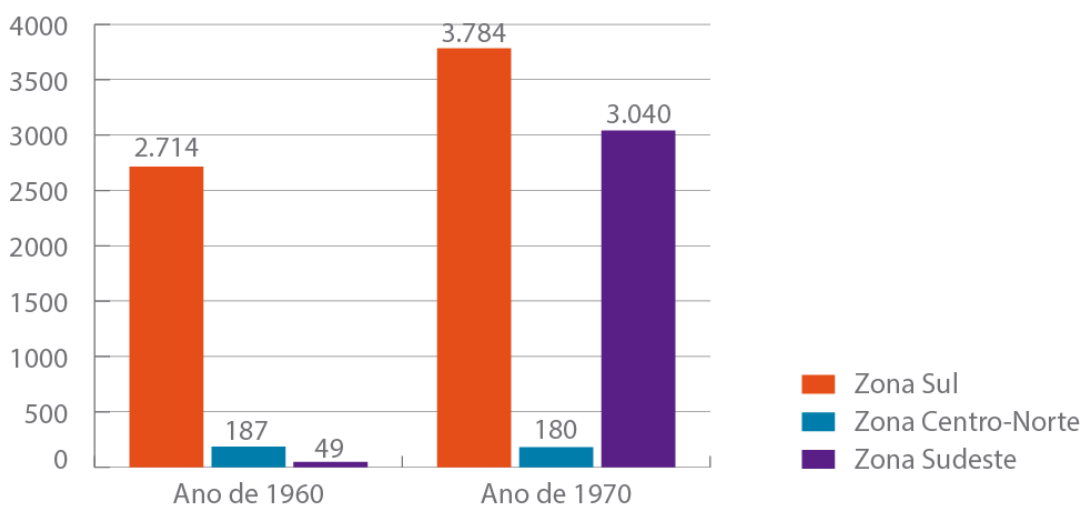
Tabela 4.2 - Conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB-PI na década de 1970

Conjunto	Unidades Habitacionais (u.h.)	Zona Administrativa	Fonte de Financiamento	Ano de Conclusão
Cristo Rei	92	Sul	BNH	1975
São Pedro I	66	Sul	BNH	1976
Bela Vista I	912	Sul	BNH	1976
Stand de Tiro	40	Sul	BNH	1977
Ampliação do Parque Piauí	500	Sul	BNH	1977
União	80	Centro-Norte	BNH	1977
Dirceu Arcoverde	3040	Sudeste	BNH	1979
Saci	2034	Sul	BNH	1979
Primavera II	100	Centro-Norte	BNH	1979
São Pedro	70	Sul	BNH	1979
DER	70	Sul	BNH	1979

Fonte: Teresina (2002).

Observa-se que, entre as décadas de 1960 e 1970, houve acréscimo no número de domicílios, passando de 2.950 u.h. para 7.004 u.h. Neste intervalo, a zona Sul lidera tanto em relação à quantidade de conjuntos como quanto ao número de unidades habitacionais (Figura 4.3). Destaca-se o significativo crescimento na zona Sudeste, passando de 49 u.h., em 1960, para 3.040 u.h., ainda que decorrente da construção de apenas um conjunto, o Dirceu Arcoverde, em 1977.

Figura 4-3- Número de unidades habitacionais nas décadas de 1960 e 1970, por zona administrativa



Fonte: Dados de Teresina (2002).

Constata-se, neste período, o padrão de inserção de conjuntos habitacionais em espaços periféricos da cidade, contribuindo para expandir limites urbanos e favorecendo a especulação imobiliária dos terrenos entre os conjuntos e a área central de Teresina.

Décadas de 1980 e 1990

Durante a década de 1980, o processo de favelização é intensificado. Façanha (2003) relata que, com inundações na capital, principalmente na zona Norte, ocupações de terras foram surgindo, organizadas por grupos excluídos em articulação com movimentos sociais urbanos. Tal cenário, para Lima e Rodrigues Neto (2006), contribuiu para acirrar conflitos entre agentes imobiliários, movimentos de lutas por moradia e o Estado, pelo uso e ocupação do solo, diante da ausência de políticas e instrumentos urbanos efetivos.

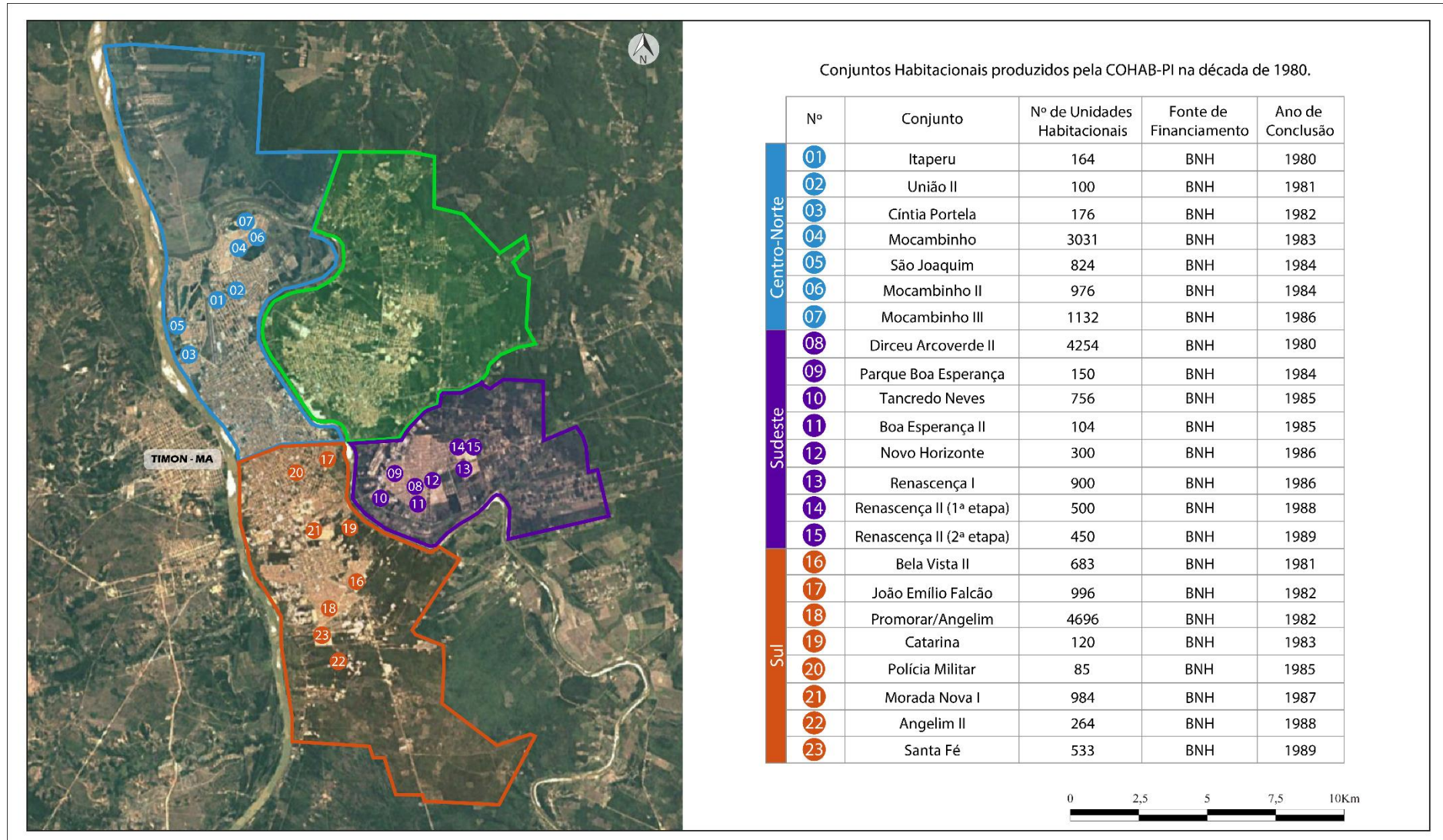
Para Façanha (2003), a década é marcada pelo aumento da atividade industrial (em especial da construção civil) e a mudança cultural que promovia a busca de apartamentos pela classe média. Lima e Rodrigues Neto (2006) apontam, ainda, na segunda gestão do prefeito Wall Ferraz, a reorganização administrativa com a criação de secretarias na área social (como a de Habitação e Urbanismo), e institucionalização de Conselhos Populares.

A fim de suprir a demanda habitacional, a Prefeitura Municipal criou a Secretaria Municipal de Habitação, responsável por coordenar uma série de ações voltadas ao atendimento de diferentes faixas de necessidade, tais como o Projeto Morar melhor (regulação fundiária de lotes residenciais e kits para autoconstrução de casa de taipa); Projeto Casa Melhor (casa embrião isolada, com 25m², de alvenaria, telha cerâmica e piso cimentado, com fossa seca externa); Projeto Minha Casa (similar à casa embrião, com banheiro interno e ligação ao sistema de abastecimento domiciliar); Projeto Morar Melhor II (casa embrião, com arruamento, abastecimento de água e 40m² de área coberta (TERESINA, 2013).

Quanto à produção de habitações populares, foram construídos 23 conjuntos (Figura 4.4), totalizando 23.111 unidades de moradia. Dentre eles, destacam-se a ampliação do Dirceu Arcoverde II e o Promorar, com 3.931 e 4.696 u.h., respectivamente. O arranjo dos conjuntos por zonas administrativas, diferentemente das décadas anteriores, deu-se de maneira mais equilibrada, sendo oito na zona Sul, oito na zona Sudeste, e sete na zona Centro-Norte. Da mesma forma, houve distribuição mais proporcional quanto às unidades habitacionais: 8.361 u.h na zona Sul; 7.414 u.h. na zona Sudeste; e 6.403 u.h. na zona Centro-Norte.

Outras modificações, conforme destaca Façanha (2003), foram a ocupação de espaços não periféricos por parte dos residenciais, como se pode observar com os conjuntos João Emílio Falcão e Polícia Militar, construídos próximos ao centro de Teresina. Destaca-se, também, a nova configuração de alguns residenciais, no formato de edifícios de apartamentos, como os conjuntos João Emílio Falcão, Tancredo Neves e Morada Nova.

Figura 4-4- Conjuntos habitacionais da década de 1980, em imagem de Teresina de 1989



Fonte: Google Earth (2017); Teresina (2002); Teresina (2016). Adaptado pela autora (2017).

Durante a década de 1990, o plano de governo, apoiado no planejamento estratégico, foi direcionado a tornar Teresina moderna e competitiva, tendo como um dos pilares a participação social (LIMA; RODRIGUES NETO, 2006). Além disso, a legislação urbana foi atualizada com dez alterações, incorporando novos bairros ao perímetro urbano⁵ (BORGES, 2016).

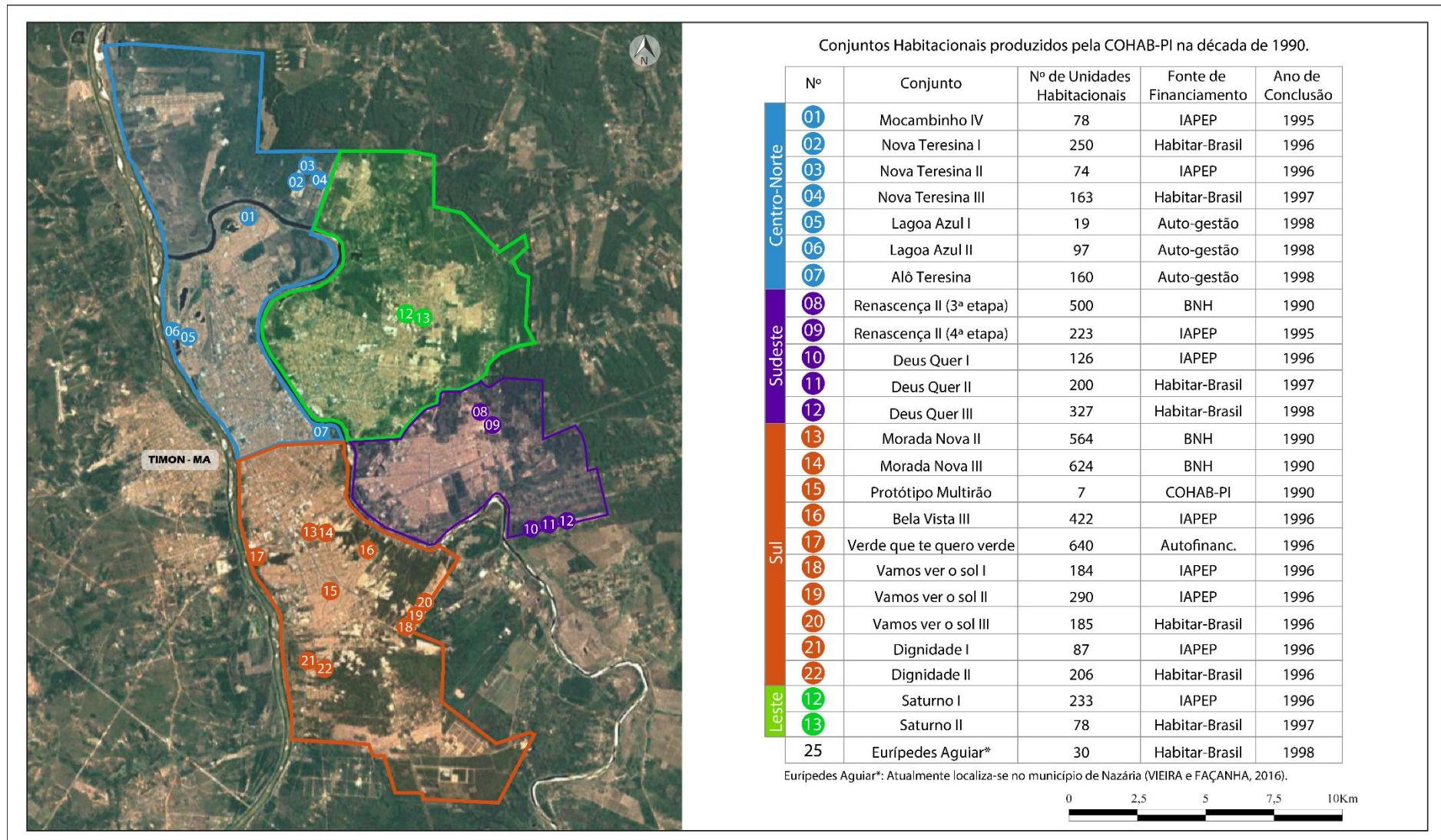
Apesar das mudanças, as disparidades sociais permaneciam. Façanha (2003) relata que em 1993, baseado em diagnóstico sobre a quantidade de favelas, elaborado em 1991 pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, é realizado o I Censo de Vilas e Favelas de Teresina. Nele, diagnosticou-se que Teresina possuía “141 áreas consideradas vilas, favelas ou similares, com 14.077 moradias que abrigam 14.542 famílias, envolvendo 67.503 pessoas que constituem 10,52% da população do município” (TERESINA, 1996, p.16 apud FAÇANHA, 2003). O II e o III Censo ocorreram em 1996 e 1999, respectivamente. Sobre este último, Firme (2002) destaca a importância dos dados para reconhecimento aproximado da expansão e desenvolvimento urbano de Teresina, bem como informações sobre população, condições de habitabilidade, renda, escolaridade e ocupação/emprego.

No campo da habitação social, Cardoso e Silveira (2011) destacam o aumento de iniciativas municipais e estaduais, que logo se depararam com limitações financeiras para suprir a crescente demanda por moradias. Lima (2013) acrescenta que a ausência do sistema nacional de financiamento de moradias intensificou o número de assentamentos precários, ao tempo em que se expandia o setor privado de produção para classes média e alta, com condomínios verticais. Ações destinadas à habitação no âmbito municipal apenas tornaram-se mais efetivas em 1997, quando foi instituído o Sistema Municipal de Habitação.

Embora tenham sido construídos 25 conjuntos habitacionais (Figura 4.5), o número de domicílios decresce de 23.111 u.h. para 5.797 u.h., distribuídos no seguinte arranjo: 3.209 u.h. na zona Sul, 1.376 u.h. na zona Sudeste, 841 u.h. na zona Centro Norte e 211 u.h. na zona Leste. Não há padrão de localização, variando entre espaços periféricos (conjuntos Deus Quer I, II e III, no bairro Bom Princípio, na zona Sudeste); ou não-periféricos (conjunto Alô Teresina, no bairro Ilhotas, Zona Centro-Norte). Façanha (2003) destaca a substituição do financiamento do BNH pela Companhia de Habitação (COHAB-PI), pelo Instituto de Assistência e Previdência do Estado do Piauí (IAPEP), programa Habitar Brasil, autofinanciamento e autogestão.

⁵ Lei Nº 2.109, em 1992, com a alteração do perímetro urbano a partir da área central de Teresina; Leis nº 2.283 e 2.311, em 1994, com a incorporação dos bairros Santana e Angelim; em 1997, a Lei nº 2.515, que integra o Bairro Empresarial, Lei nº 2.577, que liga o bairro Santa Maria da Codipi à zona urbana; Lei nº 2.596, incorporando o bairro Portal da Alegria, e a Lei nº 2.587, conectando o bairro Parque Sul ao perímetro urbano; em 2001, Lei nº 3.029, com a incorporação do bairro Chapadinha; em 2006, Lei nº 3.559, com a delimitação do perímetro urbano de Teresina, e em 2015, Lei nº 4.831, com a nova delimitação do perímetro urbano de Teresina.

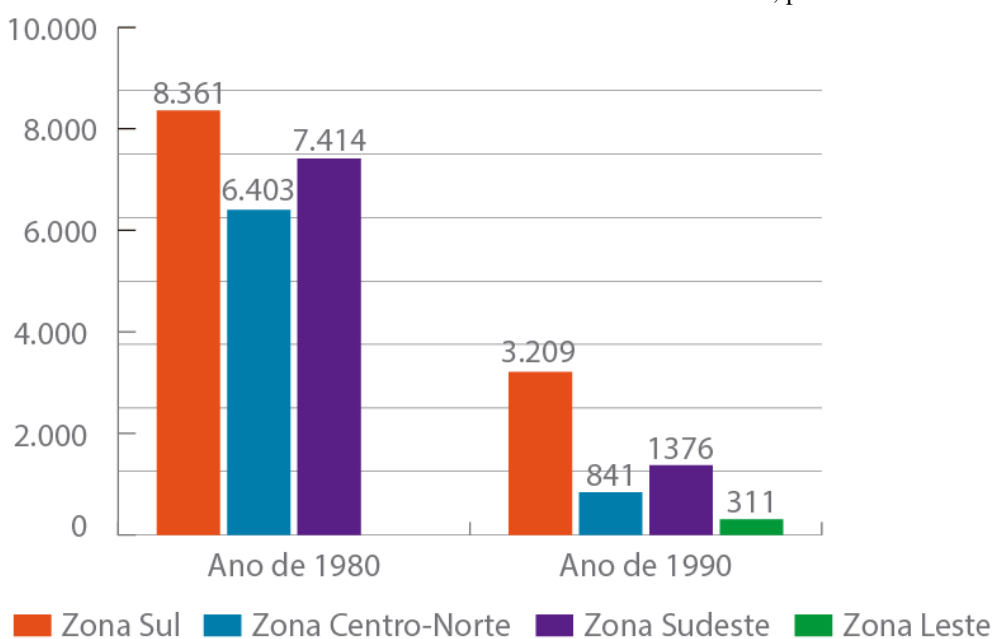
Figura 4-5 - Conjuntos habitacionais da década de 1990, em imagem de Teresina de 1999



Fonte: Google Earth (2017); Teresina (2002); Teresina (2016). Adaptado pela autora (2017).

Pelos dados apresentados das décadas de 1980 e 1990, é possível diagnosticar que a zona Sul permaneceu com maior quantidade de conjuntos e unidades habitacionais (u.h.) (Figura 4.6). Porém, quanto a este último elemento, a zona Sudeste ultrapassa a zona Centro-Norte, destacando-se o conjunto Dirceu Arcoverde II, no bairro Itararé, concluído em 1980, com 4.245 u.h. Ressalta-se a construção de 311 u.h. na zona Leste de Teresina, decorrentes da implantação dos conjuntos Saturno I (1996) e Saturno II (1997), ambos no bairro Samapi.

Figura 4-6 - Número de unidades habitacionais nas décadas de 1980 e 1990, por zona administrativa



Fonte: Dados de Teresina (2002).

A queda na produção de habitações, durante a década de 1990, é percebida pela ausência de produção entre os anos de 1991 a 1994, que coincide, a grosso modo, com o período que marca o fim da atuação nacional do BNH. E, ainda, pelo fato de que entre os anos de 1990 a 1996, muitos conjuntos constituíram-se como ampliações daqueles iniciados em décadas anteriores: caso do Renascença II (3ª e 4ª etapas); Morada Nova II e III; Mocambinho IV e Bela Vista III.

A localização dos empreendimentos no tecido urbano não se deu exclusivamente em áreas periféricas, ainda que fosse o comportamento predominante. Assim, é possível verificar, em especial durante os anos de 1990, a ocupação de áreas mais próximas do centro urbano.

Entre os anos 2000 a 2016

O início dos anos 2000 em Teresina, conforme aponta Façanha (2003), foi marcado pela criação das Superintendências de Desenvolvimento Urbano Centro-Norte, Leste-Sudeste e Sul. A descentralização administrativa buscada com esta medida, todavia, funcionou de forma contrária ao esperado, dificultando, ainda mais, a troca de informações entre sociedade civil e gestores públicos (FAÇANHA, 2005).

Após 11 anos de tramitação no poder legislativo federal, foi aprovado em 2001 o Estatuto da Cidade (Lei Nº 10.257/2001), dispositivo legal que colocava à disposição do poder público ferramentas e instrumentos voltados para a Política Urbana, para combater abusos contra o direito à propriedade (BAZOLLI, 2012). Com a instituição desta Lei, o poder municipal iniciou a elaboração do novo plano diretor de Teresina, o Plano de Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2015), realizado a partir da convocação da população para participar do Congresso da Cidade (FAÇANHA, 2007).

Ainda em 2001, importantes legislações foram instituídas no campo da habitação social, como a aprovação da Lei Municipal nº 3.075/2001, cuja finalidade era reinstaurar o Conselho Municipal de Habitação, com caráter deliberativo e com objetivo de assegurar a participação popular na elaboração e implementação de programas sociais na área de habitação. Também, foi criado o Fundo Municipal da Habitação, visando propiciar apoio e suporte financeiro para a implementação destes programas (TERESINA, 2001).

No cenário nacional, com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e a reinserção da questão habitacional como prioridade da agenda pública federal, Cardoso e Silveira (2011) relatam a instituição de medidas legais, financeiras e administrativas para combater o problema da moradia urbana. Neste contexto, foi instituído o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e aprovado o Projeto de Lei, que instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Em 2006, com a Lei Estadual 5.570, foi instituído o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS), instrumento para captação e aplicação de recursos para suporte financeiro dos programas de habitação de interesse social no estado; e foi criado o Conselho Gestor do FEHIS, responsável por sua gestão (PIAUI, 2006). Neste ano, como forma de ordenar o crescimento da capital, é instaurada a Lei Municipal nº 3.560, definindo diretrizes de uso do solo urbano e dividindo a cidade em sete zonas: residencial, comercial, de serviço, indústrias, especiais, de preservação ambiental e de especial interesse social – ZEIS (Teresina, 2006).

No ano de 2009, sob responsabilidade da empresa Ambiens Sociedade Corporativa, em contrato firmado com a Agência de Desenvolvimento Habitacional do Estado do Piauí (ADH-PI), foi criada a proposta metodológica de revisão do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), cujo objetivo era “desenvolver as capacidades administrativa, jurídica, financeira e política do Governo do Estado do Piauí para enfrentar as demandas e deficiências habitacionais, intervindo e atuando na dinâmica de oferta e produção de moradia” (PIAÚÍ, 2009, p.11).

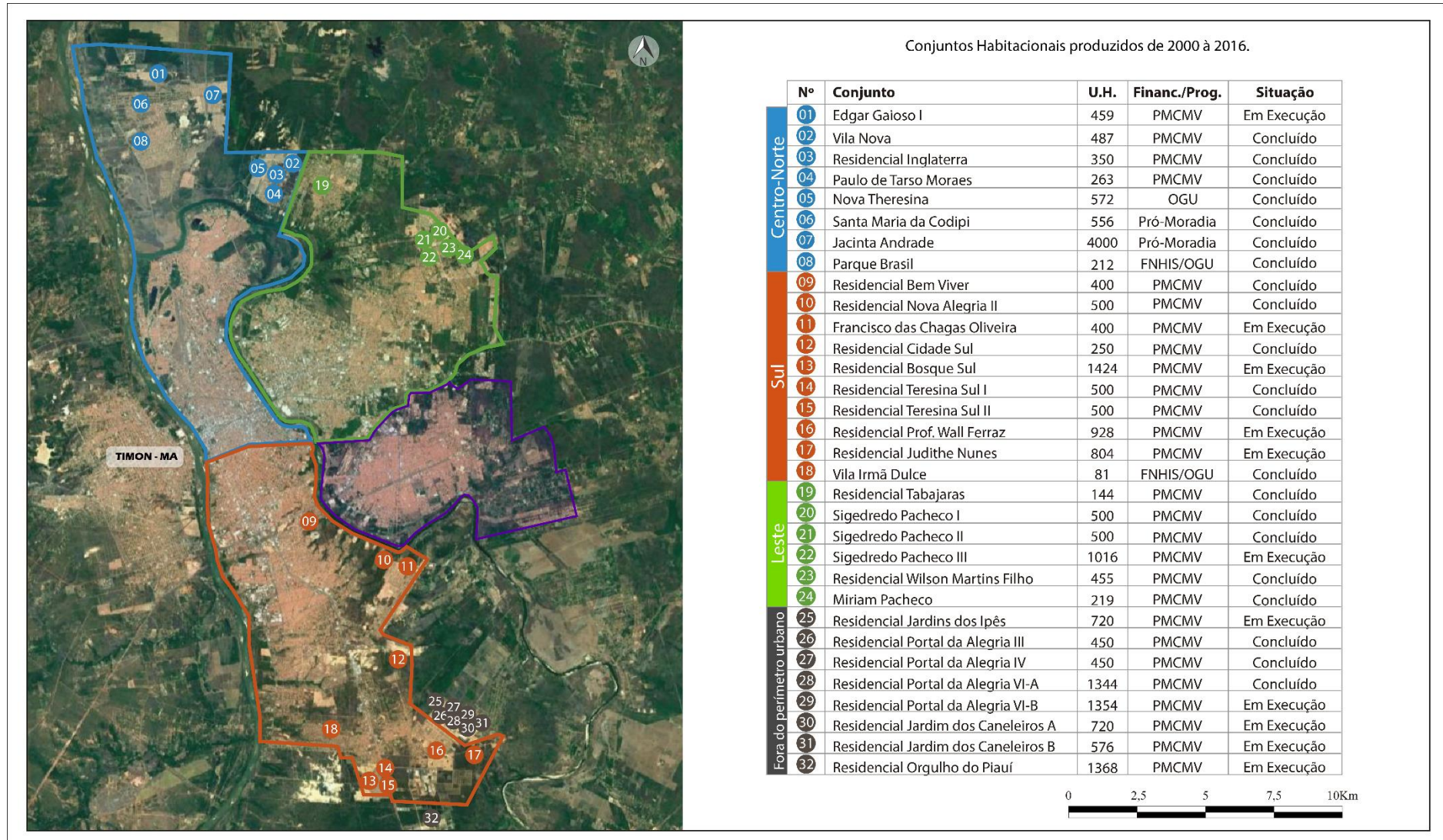
Em nível municipal, foi apresentado, em 2012, o Plano Local de Habitação de Interesse Social do município de Teresina (PLHIS), a fim de diagnosticar a situação habitacional da capital e oferecer orientações e diretrizes para o setor local. Seu foco consistia na habitação de interesse social, tendo como marco temporal os anos de 2013 a 2023. Quanto à organização, o plano encontrava-se dividido em proposta metodológica, diagnóstico do setor habitacional no município e estratégias de ação, sintetizadas em diretrizes e instrumentos de ação e intervenção no campo da habitação de interesse social (TERESINA, 2012).

De maneira geral, o crescimento para além dos limites urbanos de Teresina continuou a ocorrer, seja por meio da atuação do poder público, com produção de conjuntos habitacionais ou regularização fundiária de assentamentos precários, seja com a iniciativa privada, com empreendimentos para classes média e alta.

No caso dos conjuntos habitacionais, Borges (2016) elenca alguns empreendimentos cujas localizações contribuíram para expandir o perímetro urbano. Na Zona Norte, o autor elenca os conjuntos Jardins do Norte I e II, os residenciais Jacinta Andrade, Paulo de Tarso e Edgar Gaioso, e o loteamento Vila Verde. Na zona Sul, destacam-se o Portal da Alegria III, IV, VI-A, VI-B, os residenciais Torquato Neto, Francisco das Chagas Oliveira, Girassol, Eduardo Costa e Orgulho do Piauí, o condomínio Jardim do Sul, e o loteamento Odete Nunes.

A produção habitacional no período de 2000 a 2016 foi responsável pela construção de 32 conjuntos habitacionais e 22.502 unidades de domicílio (Figura 4.7), sob competência municipal e estadual. As fontes de financiamento variaram entre o Orçamento Geral da União (OGU), Programa Pró-Moradia, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), os quais atingiram o montante de R\$162.725.717,46 (PIAÚÍ, 2016), e, ainda, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com investimentos de R\$802.619.359,73 (CEF, 2014 apud TERESINA, 2014).

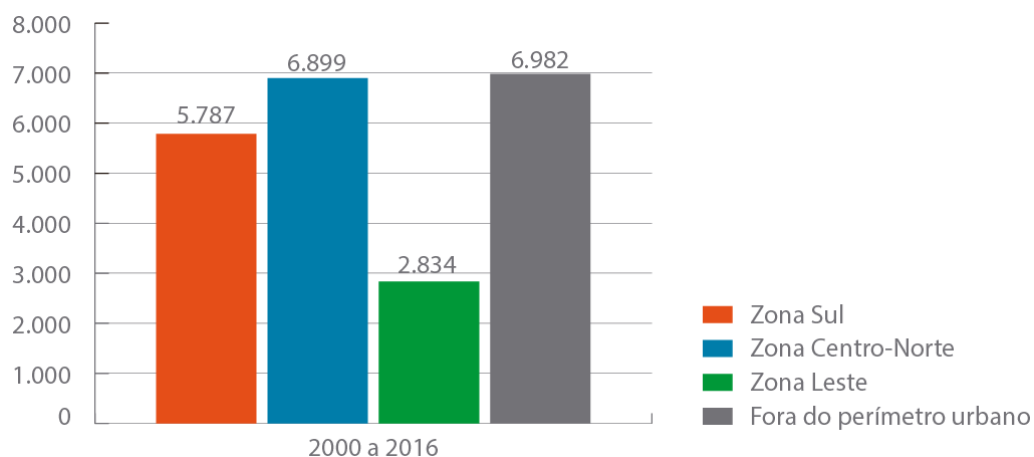
Figura 4-7- Conjuntos habitacionais produzidos com recursos do PMCMV, OGU, Pró-Moradia e FNHIS, no período de 2000 a 2016



Fonte: Google Earth (2017); Caixa Econômica Federal (2014) apud Teresina (2014); Piauí (2016); Teresina (2017). Adaptado pela autora (2017).

Os empreendimentos e as unidades habitacionais (u.h.) estão assim distribuídos: dez conjuntos na zona Sul, com 5.787 u.h.; oito na zona Centro Norte, com 6.899 u.h.; seis na zona Leste, com 2.834 u.h.; e sete locados fora do perímetro urbano, com 6.982 u.h. (Figura 4.8).

Figura 4-8 - Número de unidades habitacionais entre 2000 a 2016, por zona administrativa



Fonte: Dados da Caixa Econômica Federal (2014) apud Teresina (2014); Piauí (2016); Teresina (2017).

Quanto à localização dos conjuntos, retoma-se a ocupação de espaços periféricos, (muitos deles no limiar da malha urbana), destacando-se, ainda, o número de unidades de domicílio fora do perímetro urbano de Teresina (6.982 u.h.). Já que o comportamento padrão é a ampliação da malha urbana para abranger tais empreendimentos, infere-se que estes contribuem, de maneira efetiva, para a expansão do perímetro urbano de Teresina.

4.5 Considerações finais

Na década de 1960, constatou-se como padrão a construção de poucas unidades habitacionais (exceto o conjunto Parque Piauí), em áreas afastadas do centro urbano. Também, foi possível observar que, nos anos de 1970, permaneceu o comportamento de construção em periferias, associado ao crescimento do número de conjuntos e unidades habitacionais.

Durante os anos de 1980, foi observado que persistiu o crescimento do número de unidades habitacionais, com a construção de alguns empreendimentos em áreas próximas ao centro da cidade, abrangendo, também, unidades de apartamentos. Já nos anos de 1990, ocorreu a redução da produção habitacional de interesse social, com a localização dos conjuntos variando, de forma mais evidente que na década anterior, entre áreas próximas ao centro e áreas periféricas.

A partir dos anos 2000, programas habitacionais implantados retomam o padrão de construção de empreendimentos na periferia urbana, obtendo como resultados mais imediatos o aumento de gastos com infraestrutura, acirramento de conflitos entre agentes sociais e padronização de soluções que geralmente não se adequam à realidade local.

Foi constatado, ainda, que a zona Sul permaneceu, durante quatro décadas (de 1960 a 1990), com o maior número de unidades habitacionais construídas. Além disto, embora a quantidade de unidades fora do perímetro urbano, entre 2000 e 2016, tenha sido superior as das demais zonas, com as futuras ampliações da malha urbana da capital, estas passarão a integrar a zona Sul. Acredita-se, assim, que esta é a zona com maior propensão a ações voltadas à produção habitacional social, em toda a história de Teresina. Todavia, na literatura consultada, não foram abordados, diretamente, os motivos que ocasionaram este cenário, resultando, então, numa lacuna, a ser preenchida em pesquisas futuras.

Diante do exposto, levanta-se para discussão o nexos entre os objetivos difundidos nas políticas habitacionais em Teresina, dentre eles a promoção do acesso à moradia e seus elementos, em especial à população de baixa renda, e os resultados alcançados. Defende-se, por fim, que é papel do Estado atuar como intermediador dos conflitos sociais, em especial no campo da habitação, a partir do controle mais eficiente do uso e ocupação do solo, e utilização efetiva de instrumentos do planejamento urbano, elencados na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade.

4.6 Referências

ABIKO, A. K. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo, EPUSP, 1995. Texto técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/12.

ANDRADE, A. R. de.; CASTELO BRANCO, P. V. Entre normas e burlas: o viver em Teresina na segunda metade do século XIX. **Contraponto**, Teresina, v.5, n.1, p.15-27, 2016.

BAZOLLI, J. A. A tímida aplicação do Estatuto da Cidade como ferramenta para a regularização fundiária urbana. **Revista Esmat**, Palmas, ano 4, n. 4, p. 157-178, jan./dez., 2012.

BESERRA, M. dos R.; TEIXEIRA, S. M. Urbanização e Segregação Socioespacial: O Papel do Estado no Planejamento Urbano. **Rev. FSA**, Teresina, v.13, n.3, art. 13, p.228-246, mai./jun. 2016.

BORGES, L. P. As alterações do perímetro urbano de Teresina–PI: Estado, habitação e acumulação de capital na periferia. In: XVIII ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 18, 2016. São Luís. **Anais...** UFMA: 2016.

BRASIL. **Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Presidência da República: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2001.

BRASIL. **Política Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2004.

BRASIL. **Sobre o PAC**. Ministério do Planejamento. 201-?. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Ministério do Planejamento. 201-?. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 15 jan.. 2018.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Vade Mecum. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAFRUNE, M. E. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicações e exercício de direitos. **RIDH**, Bauru, v.4, n.1, p.185-206, jan./jun., 2016.

CARDOSO, A. L.; SILVEIRA, M. C. B. da. O plano diretor e a política de habitação. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR, UFRJ, 2011, p.99-126.

COSTA, B. S.; VENÂNCIO, S. R. A função social da cidade e o direito à moradia digna como pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 6, n. 2, p. 106-136. 2016

FAÇANHA, A. C. A evolução urbana de Teresina: passado, presente e **Carta CEPRO**, Teresina, v. 22, n. 1, p.59-69, jan./jul., 2003.

FAÇANHA, A. C. Gestão urbana e Dilemas no Poder Local: Internidade e Dispersão em Teresina (PI). **Revista de Geografia**, Recife, v.24, n.1, p.77-97. 2005.

FAÇANHA, A. C. Planejamento Estratégico e Mercado Urbano: Teresina em Questão. In: LIMA, A. J. de (org). **Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte, Autêntica, 2007, p.199-212.

FERREIRA, A. A produção da cidade com justiça social: por uma perspectiva utópica. In COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA: LAS UTOPIAS Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDADE DEL FUTURO, 14, 2016. Barcelona. **Anais...** Universitat de Barcelona: 2016.

FIRFE, D. P. **Estudo de caso: projeto vila-bairro – Teresina – Piauí**. Rio de Janeiro: IBAM, 2002.

GOOGLE EARTH. **Banco de imagens de 1984-2013**. Versão 7.1.5.1557. 2017. Teresina. Acesso em 10 jan. 2017.

HONDA, S. C. A. L.; VIEIRA, M. C.; ALBANO, M. P; MARIA, Y. R. Planejamento ambiental e ocupação do solo urbano em Presidente Prudente (SP). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.7, n.1, p.62-73, jan./abr., 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeções da população**. Brasil e Unidades da Federação: Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao>. Acesso em 15 jan. 2018.

LEITE, C.; AWAD, J. di C. M. **Cidades sustentáveis, cidades Inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

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

LIMA, A. J.; RODRIGUES NETO, E. X. Governo local e iniciativas de políticas urbanas em Teresina. **Caderno Metrópole**, v. 15, p. 113-144. 2006.

LIMA, I. M. de M. Teresina: urbanização e meio ambiente. **Scientia et Spes**, v. 1, n. 2, p. 181-196, 2002.

LIMA, S. A. de; MINETTO, G. P. Habitação: direito humano e social. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos: Construindo o serviço social**, v.13, n.23, p. 1-64, 2009.

LIMA, T. K. R. de. Modernizar para progredir: a relação entre as transformações físicas de Teresina e a construção de um imaginário de progresso (1971-1975). **Contraponto**, v.5, n.1, p. 47-62, 2016.

LINKE, C.; SERRA, B.; GARREFA, F.; ARAÚJO, D. C.; VILLA, S. B.; NADALIN, V. G.; KRAUSE, C. Inserção urbana de Habitação de Interesse Social: um olhar sobre mobilidade cotidiana e uso do solo. **IPEA**, Textos para discussão 2176. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração de crescimento. **IPEA**, Texto para discussão 2253. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

MARC, A.; HEHL, R. **Minha Casa – Nossa Cidade!:** Innovating Mass Housing for Social Change in Brazil. Berlin: Ruby Press, 2014.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000, p.212-192.

MELO, C. de C. C. J.; BRUNA, G. C. Desenvolvimento urbano e regional de Teresina, Piauí, Brasil e sua importância no atual quadro de influência na rede urbana regional no Brasil. In: **Congresso de Desenvolvimento Regional de Cabo Verde**, 1, p.3588-3611. Cidade da Praia: Unipiaget, 2009.

MILANO, J. Z.; BONADIO, M. G. Centro versus Periferia: a produção periférica de habitação social na “cidade modelo” brasileira. **Cuadernos de Vivienda y Urbanismo**, v. 6, n. 11, jan./jun., 2013.

NASCIMENTO, F. A. do. O olhar do outro sobre os pobres urbanos de Teresina na década de 1970. In: ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA ORAL, 10. **Anais...** Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2010.

NISIDA, V. C.; VANNUCHI, L. V. B.; ROSSI, L. G. A.; BORRELLI, J. F. de S.; LOPES, A. P. de O. A inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida na escala local: uma análise do entorno de sete conjuntos habitacionais. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v.17, n.2, p.63-80, 2015.

PAGANI, E. B. S.; ALVES, J. de M.; CORDEIRO, S. M. A. Política de regularização fundiária urbana de interesse social em Londrina, Paraná. **Revista Katál**, Florianópolis, v.19, n.2, p. 184-193, jul/ser. 2016.

PIAUI. **Lei Ordinária Nº 5.570 de 24/05/2006**. Institui o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS, cria o Conselho Gestor do FEHIS, e dá outras providências. Brasília: Assembleia Legislativa, 2006.

PIAUI. **Proposta Metodológica:** Revisão do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Piauí. Curitiba: Ambiens, 2009.

PIAUI. **Relatório de obras executadas até maio 2016**. Piauí: Agência de Desenvolvimento Habitacional – ADH (PI), 2016.

PRONI, M. W.; FAUSTINO, R. B. Avanços e limites da política de desenvolvimento urbano no Brasil (2001-2014). **Planejamento e Políticas Públicas**, n.46, jan./jun. 2016.

RODRIGUES, R. S., VELOSO FILHO, F. de A. A ação dos agentes produtores do espaço urbano em Teresina-PI: um diagnóstico a partir dos planos diretores urbanos. **Revista Geosaberes**, v.6, n. 2, p.230-242, 2016.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, 2009.

RUDEK, C. G.; MUZZILLO, C. S. O início da abordagem ambiental nos planos de desenvolvimento urbano brasileiro a partir da preocupação mundial em busca do desenvolvimento sustentável. **Akrópolis**, Umuarama, v.15, n..1 e 2, p.11-18, jan./jun. 2007.

SANT'ANNA, M. S. Planejamento Urbano e Qualidade de Vida: da Constituição Federal ao Plano Diretor. In: DALLARI, A. A.; DI SARNO, D. C. **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. IN: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (org). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR, UFRJ, 2011, p. 27-56.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos, SILVA, R. H. da, SANT'ANA, M. C. Introdução. IN: SANTOS JUNIOR, O. A. dos, MONTANDON, D. T. **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR, UFRJ, 2011, p.13-26.

SCHUTZER, J. G. **Cidade e Meio Ambiente: A apropriação do Relevo no Desenho Ambiental Urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SCOTT, A. J.; STORPER, M. The nature of cities: The scope and limits of Urban Theory. **International Journal of Urban and Regional Research**, v.39, n.1. 2014.

SOUSA NETO, M. de. Com poucos tijolos e muitos votos: o conjunto Habitacional Itararé e as eleições de 1978 (Teresina-PI). In: ENCONTRO NACIONAL DE HISTÓRIA ORAL, 8, 2016, p.1-20. Rio Grande do Sul. **Anais...** Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

SOUZA, M. L. de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

TERESINA. **Lei nº 3.075, de 28 de dezembro de 2001**. Reinstituí o Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal a ele vinculado e dá outras providências. Teresina: Procuradoria Geral do Município, 2001.

TERESINA. Teresina Agenda 2015. **A cidade que queremos**. Diagnósticos e Cenários – Habitação. 2002. Teresina: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação.

TERESINA. **Lei Complementar nº 3.560, de 20 de outubro de 2006**. Define as diretrizes para o uso do solo urbano no Município e dá outras providências. Teresina: Diário Oficial do Município, Atos do poder legislativo, nº 1.124, 2006.

TERESINA. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) – Teresina**. Teresina: SEMDEC, 2011.

Teresina. **Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Teresina-PI**. Produto 3 – Estratégias de Ação. Teresina: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação; *CONSPLAN*, 2012.

Teresina. **Teresina Agenda 2030**. A cidade desejada. Teresina: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, 2013.

Teresina. **Empreendimento do Programa Minha Casa Minha Vida**. Teresina: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, 2014.

Teresina. **História de Teresina**. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. 2015. Disponível em: < <http://semplan.teresina.pi.gov.br/historia-de-teresina/>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

Teresina. **Índice de Desenvolvimento Humano**. Teresina: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, 2015.

Teresina. **Mapa Empreendimentos Minha Casa Minha Vida**. Teresina: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, 2016.

Teresina. **Mapas de Teresina. Habitações Populares**. Teresina: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, 2017. Disponível em: <<https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?ll=-5.1485168311636444,-42.867828254882795&z=11&mid=1fFqYTxY7bEx-jvMcf-mgBJgZ5vU>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

UN - United Nations. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. **World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Finding and Advance Tables**. Working Paper No. ESAP/P/WP.241. 2015.

VIERA, A. O.; FAÇANHA, A. C. A produção do espaço urbano e a moradia popular em Teresina (PI). In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 18, p.1-13. **Anais...** São Luís: UFMA, 2016.

VILLAÇA, F. **A ilusão do plano diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005.

ZANGALLI JUNIOR, P. C.; Sustentabilidade urbana e as certificações ambientais na construção civil. **Revista Sociedade e Natureza**, vol. 25, nº 2, Uberlândia, p. 291-302. mai/ago. 2013.

**5 HABITAÇÃO SOCIAL E ACESSO À TERRA URBANA: ANÁLISE DO
RESIDENCIAL JACINTA ANDRADE, NA CIDADE DE TERESINA – PIAUÍ**

Artigo a ser enviado à Revista Mercator

ISSN 1984-2201

B1 em Ciências Ambientais

HABITAÇÃO SOCIAL E ACESSO À TERRA URBANA: Análise do Residencial

Jacinta Andrade, na cidade de Teresina – Piauí

Social Housing and access to Urban Land: Analysis of Residencial Jacinta Andrade, in the city of Teresina - Piauí

Ilana Martins Ribeiro de Carvalho⁶

Wilza Gomes Reis Lopes⁷

Antonio Cardoso Façanha⁸

Resumo: O modelo de urbanização brasileiro resultou em espaços com características diferenciadas quanto à renda dos habitantes e disponibilidade de infraestrutura. No caso da cidade de Teresina, nas últimas décadas do século XX, já se percebia a presença de um elemento comum às demais cidades brasileiras, as desigualdades sociais. Parte deste contexto resulta da produção de conjuntos habitacionais em espaços periféricos, que contribuem para o espraiamento da malha urbana e para fenômenos como especulação imobiliária e segregação espacial. Exemplo disto pode ser ilustrado na construção do Residencial Jacinta Andrade, destinado à provisão de 4000 moradias para famílias de baixa renda. O presente artigo buscou diagnosticar necessidades e percepções dos moradores do residencial Jacinta Andrade, na cidade de Teresina, sobre condições de moradia, infraestrutura e serviços urbanos ofertados, utilizando-se de formulários aplicados a 103 residentes. Embora a avaliação da moradia tenha sido positiva, acredita-se que tal resultado esteja relacionado à condição da habitação como imóvel próprio, e não à qualidade de vida que este promova. Quanto à Infraestrutura e Serviços, aspectos como abastecimento de energia elétrica e coleta de lixo surpreenderam ao satisfazer mais de 85% dos moradores. Segurança, presença de áreas de lazer e de equipamentos públicos, todavia, foram avaliadas negativamente por mais de 83% dos residentes.

Palavras-chave: Habitação de Interesse Social. Políticas públicas urbanas. Desigualdades sociais. Segregação socioespacial. Residencial Jacinta Andrade.

Abstract: The Brazilian urbanization model has resulted in cities whose spaces have different characteristics according to the income of their inhabitants and the availability of infrastructure. In the city of Teresina, in the last decades of the twentieth century, it was possible to perceive a common element to others Brazilian cities: social inequalities. Part of this context is result of the production of social housing in peripheral spaces, which contribute to spreading of urban network and to phenomena such as real estate speculation and spatial segregation. An example of this can be illustrated by the construction of the Residencial Jacinta Andrade, destined to the provision of 4.000 houses for low income families. The present article seeks to diagnose the needs and perceptions of the residents of the residencial about their living conditions, infrastructure and urban services, using forms applied to 103 residents. Although the evaluation of housing has been positive, it is believed that this result is related to the condition of the dwelling as an own property, and not to the quality of life that it promotes. As for Infrastructure and Services, aspects such as electric power supply and garbage collection surprised to satisfy more than 85% of the residents. Safety, presence of leisure areas and public facilities, however, were negatively assessed by more than 83% of residents.

Keywords: Social housing. Urban public policies. Social inequalities. Socio-spatial segregation. Residencial Jacinta Andrade.

⁶ Arquiteta, mestranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente, PRODEMA/UFPI (ilanamrc@gmail.com)

⁷ Orientadora, Arquiteta, Professora do Departamento de Construção Civil e Arquitetura, e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, PRODEMA/UFPI (izalopes@uol.com.br)

⁸ Co-orientador, Geógrafo, Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, PRODEMA/UFPI (façanha@ufpi.edu.br)

5.1 Introdução

O modelo de industrialização e crescimento econômico praticado no Brasil, em especial a partir dos anos de 1960, tornou-se um dos maiores responsáveis pela urbanização pautada em graves desigualdades sociais e pelo não atendimento das demandas de moradia, pela população de menor renda (FERREIRA; FERRARA, 2015). O resultado, segundo Andrade (2016), foi a organização das metrópoles a partir de espaços com características bastante distintas quanto às condições financeiras de seus habitantes e à disponibilidade de infraestrutura.

Diante deste cenário, Tirelli, Cadoná e Arenosa (2016) indicam que muitos dos estudos urbanos têm buscado compreender como se desenvolve a relação entre a localização da moradia e as desigualdades no acesso a políticas públicas, a partir da percepção de como a segregação reflete nas possibilidades dos indivíduos de alcançar melhor qualidade de vida e constituir redes que permitam romper condições de pobreza. Neste contexto, Mello e Simões (2013) ressaltam o peso do elemento “endereço” não apenas como espaço físico, mas como espaço social.

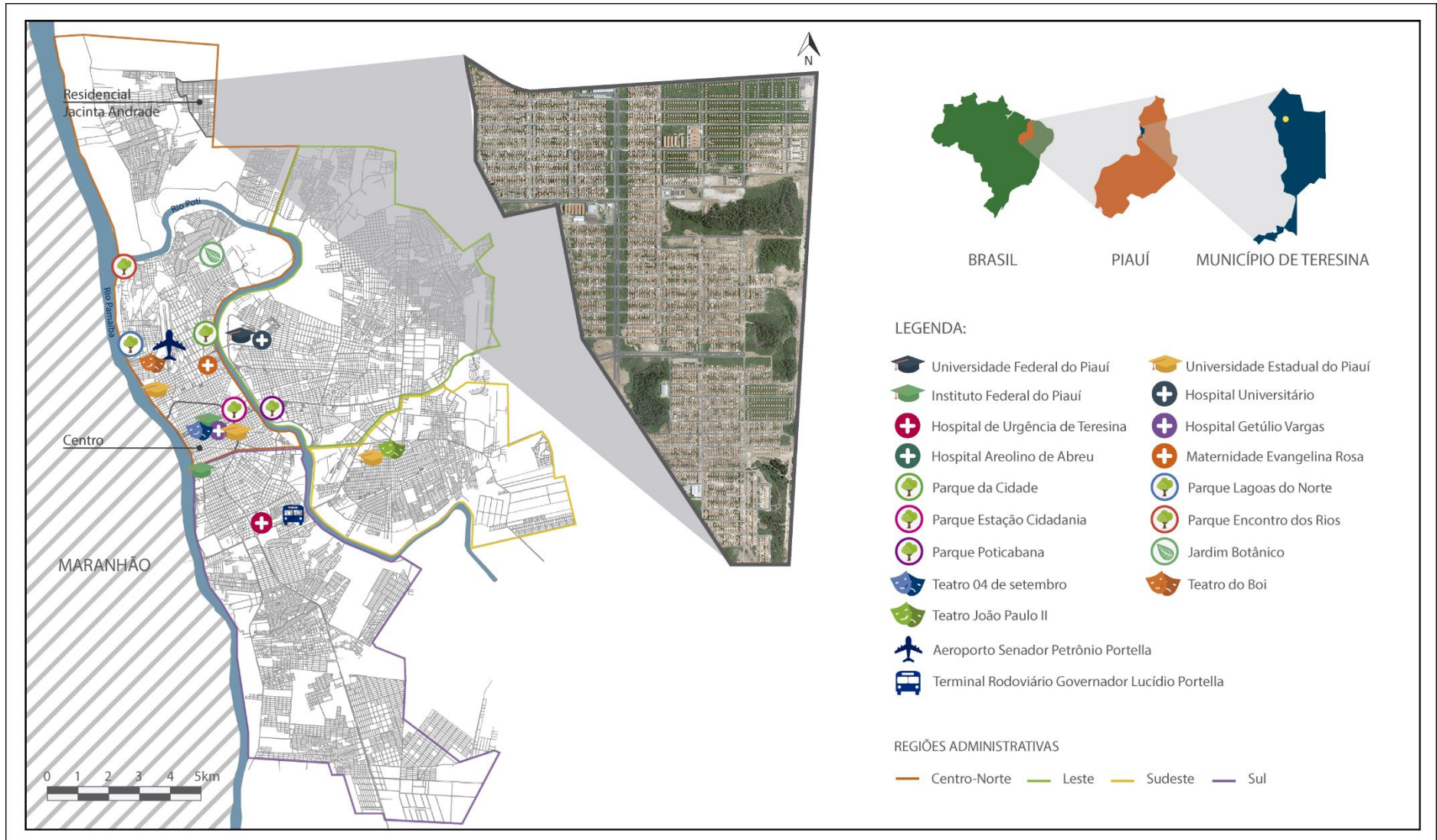
Nas economias em desenvolvimento, Melchior (2016) relata que a produção de moradia urbana reflete contradições da sociedade: de um lado, a função de atender ao elevado déficit habitacional e, do outro, a dificuldade no acesso à terra e habitação, associados à segregação espacial. Tal processo resulta tanto da produção imobiliária quanto das políticas públicas, já que o poder público também é responsável pelo quadro de inadequada valorização imobiliária.

Em Teresina, Lima e Rodrigues Neto (2006) relatam que, nas últimas décadas do século XX, apesar das especificidades regionais, sociais e locais, a capital já apresentava um elemento comum às demais cidades brasileiras: grandes desigualdades sociais. Para Carvalho e Façanha (2015), tanto o planejamento, quanto os instrumentos de desenvolvimento utilizados na cidade foram incapazes de seguir o plano inicial proposto, e fenômenos como a valorização fundiária e a ausência de políticas eficientes resultaram na formação de um espaço desorganizado.

Desde a década de 1960, a inserção de conjuntos habitacionais nos espaços periféricos da cidade contribuiu para o espraiamento da malha urbana, seguida de fenômenos como a especulação imobiliária e segregação socioespacial (FAÇANHA, 2003). Este comportamento persistiu na história do desenvolvimento urbano da capital, destacando-se a construção do Residencial Jacinta Andrade, em 2009, pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Localizado no extremo norte da cidade, a cerca de 18 quilômetros do centro urbano, e distante da infraestrutura que a cidade já oferecia (Figura 5.1), o projeto foi destinado à construção de 4.000 unidades de moradia, equipamentos comunitários e infraestrutura, para famílias de baixa renda [PIAUI, 201-].

Figura 5-1- Localização do Residencial Jacinta Andrade na cidade de Teresina, Piauí



Fonte: Teresina, 2013. Adaptado, 2017.

Não obstante grandes investimentos para sua execução, R\$ 112.000.000,00 (PIAUI, 2009), os noticiários apontam, com frequência, as insatisfações de seus moradores quanto à distância em relação ao centro urbano, fato que gera situações como o abandono e negociações irregulares das moradias; dificuldades no acesso ao transporte público; insegurança; carência nos serviços de educação e saúde locais, dentre outros.

Tem-se como premissa que o acesso à moradia adequada, bem como aos elementos que a compõem, é fundamental para o exercício dos direitos e liberdades fundamentais ao homem. Assim, a ineficácia na garantia a este acesso, ou mesmo a ausência deste, não apenas refletem a ineficiência das políticas habitacionais, mas constituem-se como agravante das desigualdades sociais presentes nas cidades.

O modelo de ocupação centro *versus* periferia, predominante na maioria das cidades brasileiras, ilustra este cenário. Nele, centro é ocupado por classes de alta e média renda, concentrando infraestrutura urbana, oferta de serviço e emprego; enquanto as periferias constituem-se como locais afastados das benfeitorias citadas, o que as torna, ao mesmo tempo, economicamente mais acessíveis à população de menor poder aquisitivo (ANDRADE, 2016).

Andrade (2007, p. 44) afirma que “é preciso identificar e mensurar a satisfação e as demandas dos moradores em relação a seu lugar de moradia e avaliar como ocorrem as relações entre o ser humano e o ambiente”. Dessa forma, é importante conhecer o pensamento dos moradores de grandes conjuntos habitacionais, identificando seus problemas, anseios e necessidades, além de mudanças executadas nas unidades habitacionais. Neste artigo são apresentadas reflexões sobre condições de moradia, infraestrutura e serviços urbanos locais destes conjuntos, tendo por base a percepção de moradores do Residencial Jacinta Andrade, em Teresina, Piauí.

5.2 Metodologia

O estudo foi realizado no Residencial Jacinta Andrade, empreendimento habitacional de interesse social localizado na zona Norte de Teresina. A pesquisa possui natureza aplicada, com abordagem quantitativa e raciocínio dedutivo. Apresenta como objetivo diagnosticar necessidades e percepções dos moradores do referido residencial sobre condições de moradia, infraestrutura e serviços urbanos, sendo classificada como exploratória e descritiva.

Foram realizadas etapas correspondentes à pesquisa bibliográfica, documental e de campo. As pesquisas bibliográfica e documental objetivaram fundamentar a revisão teórica do tema, destacando-se a coleta de projetos, legislações, fotografias e mapas do residencial.

A pesquisa de campo ocorreu a partir de visitas, com intuito inicial de reconhecimento da área. Neste momento, também, foi feito o levantamento fotográfico do conjunto e do seu entorno imediato. Posteriormente, novas visitas foram realizadas, com caráter participativo, utilizando-se de formulário como instrumento de pesquisa. Sua elaboração fundamentou-se em estudos similares de Roméro e Vianna (2002), Vale (2012), Schafer e Gomide (2014) e Moreira e Silveira (2015), tendo sua estrutura sido dividida em cinco categorias: 1) Dados do morador, 2) Moradia, 3) Relações de Vizinhança e Convivência, 4) Acessibilidade e Mobilidade, e 5) Infraestrutura básica e Serviços urbanos. Para aprimorar o instrumento de pesquisa, foi utilizado um formulário piloto com dois moradores, que resultou em modificações no conteúdo original.

O universo a ser investigado era composto pelas 4.000 unidades habitacionais, de modo que cada unidade de domicílio correspondia a uma unidade experimental. Foi realizado o levantamento por amostra, utilizando-se para sua definição a calculadora amostral online da empresa de pesquisa de mercado NETQUEST (NETQUEST, 2013), com erro amostral de 8% e nível de confiança de 90%. Baseado nesta ferramenta, foi estipulado o valor de 103 unidades habitacionais, para aplicação de questionários.

A primeira etapa da coleta ocorreu em 23 de setembro de 2017, das 8:00 h às 12 h, durante o I Encontro dos Moradores do Residencial Jacinta Andrade (Figura 5.2). O evento, que contava com ações educativas, recreativas, esportivas e culturais (como emissão de documentos, corte de cabelo, distribuição de mudas, venda de produtos artesanais e orientações na área de saúde), foi promovido pela Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí, e realizado na Unidade Escolar Corina Machado (PIAUÍ, 2017). Na ocasião, foram aplicados 75 questionários, sendo um questionário para cada unidade residencial.

Figura 5-2 - I Encontro dos Moradores do Residencial Jacinta Andrade



Fonte: Ilana Carvalho (2017).

Em virtude de muitas das habitações do residencial estarem desocupadas, as demais etapas de coleta foram realizadas com o acompanhamento de um residente do conjunto, porta-a-porta, seguindo indicação dos moradores abordados na primeira etapa. Neste momento foram aplicados 28 questionários restantes. Para a tabulação dos dados foi utilizado o *software* Microsoft Excel 2016. As informações foram agrupadas estatisticamente, conforme a estrutura do próprio formulário, e trabalhadas na forma de tabelas dinâmicas, para cruzamento dos dados.

5.3 Meio ambiente, Cidade e Moradia: em busca do equilíbrio

O incremento na taxa de urbanização, em conjunto com a degradação cada vez maior dos recursos naturais, traz o tema do meio ambiente como questão urbana, e a sustentabilidade como necessidade (MASCARÓ, 2016). Assim, um dos desafios das cidades contemporâneas, segundo Ferreira e Ferrara (2015), tornou-se o reexame do funcionamento das lógicas urbanas, a partir de modelos de gestão e governança capazes de alavancar a urbanização e o crescimento econômico com base nos ideais da sustentabilidade.

Arias e Garcia (2017) afirmam que em cidades latino-americanas, a insustentabilidade causada pela ausência de planejamento é ainda mais evidente nas periferias, indo desde a precariedade do habitat, até problemas ambientais e na saúde da população. Carlos (2014) critica, todavia, que mesmo diante deste cenário, as metrópoles têm sido construídas como espaço de negócio, orientadas por alianças entre público e privado, alheias a interesses sociais. Conseqüentemente, consolida-se o processo de urbanização informal, marcado pela segregação que divide cidadãos a partir de diferentes formas de apropriação da propriedade privada do solo.

Os resultados desta forma de explosão econômica, que ocorre associada ao crescimento urbano, geram um ciclo vicioso caracterizado pela valorização cada vez maior de áreas dotadas de infraestrutura, aumentando a dificuldade de acesso à moradia para a população de menor renda (FERREIRA, 2012). Neste contexto, Ferreira (2012, p.13) aponta que:

O abandono pelo Estado e a conseqüente falta de políticas públicas e de alternativas habitacionais levam a população a construir informalmente sua própria casa, muitas vezes em encostas inseguras, em áreas de mananciais ou em beiras de córregos de grande fragilidade ambiental. As marcas desta urbanização são a alta vulnerabilidade às calamidades naturais, a falta de perspectiva de trabalho próximo à residência, a ausência de transportes e de conexão com as áreas mais centrais, a falta de equipamentos de educação e saúde, e a violência que aumenta na mesma proporção que o Estado se faz ausente.

Sob um olhar inicial, Acioly Jr. (2007) afirma que a urbanização informal parece superar as capacidades governamentais em responder às pressões demográficas e à crescente demanda por terra, habitação e infraestrutura. O olhar mais atento sobre a questão, todavia, evidencia um quadro ainda mais grave: a proliferação das favelas e os assentamentos informais são resultados de um setor habitacional defeituoso, caracterizado pelo alto índice nos preços da moradia, escassez de terras adequadas, e um mercado financeiro distorcido e não transparente.

Rolnik (2015) corrobora este posicionamento ao explicar que, ao longo das décadas, o conceito de cidade como bem público e de moradia como bem social foi substituído pela lógica econômica dos mecanismos de extração de renda, ganho financeiro e acumulação de riqueza. Esta forma de desenvolvimento resultou em uma das sociedades mais desiguais do mundo, em que a ausência de moradia acessível se tornou uma das principais carências sociais do país.

Ferreira e Ferrara (2015) apontam que, até o início dos anos de 1980, era comum que as cidades brasileiras, ainda, possuíssem disponibilidade de terrenos urbanizáveis. Em decorrência do intenso crescimento urbano, todavia, tais terrenos tornaram-se raros, resultando na ocupação mais comum de áreas ambientalmente frágeis. Concomitantemente a este processo, crescia no país o número de ocupações irregulares de terras, manifestadas na forma de favelas. Para reverter o cenário, não apenas o Brasil, mas diversos países em acentuado crescimento urbano, passaram a elaborar políticas habitacionais destinadas ao atendimento das necessidades de moradia das classes médias emergentes e mais pobres.

Apesar da explícita busca pela redução do déficit por moradia, Tirelli, Cadoná e Arenosa (2016) explicam que os programas implementados no país, em especial aqueles destinados ao atendimento das necessidades da população de baixa renda, têm promovido o deslocamento dos indivíduos para espaços periféricos da cidade, com menor valorização do mercado. Este comportamento afeta tanto na qualidade de vida dos moradores, quanto na maior ou menor probabilidade de rompimento com a situação de pobreza. Acioly Jr. (2007) ressalta, ainda, a incapacidade das ações governamentais quanto à antecipação, articulação e execução de políticas fundiárias e de habitação bem planejadas, já que muitos dos gestores políticos são incapazes de compreender a complexidade envolvida no desenvolvimento informal da terra, e o nexo entre mercados de terra, habitação e o desenvolvimento de favelas em suas cidades.

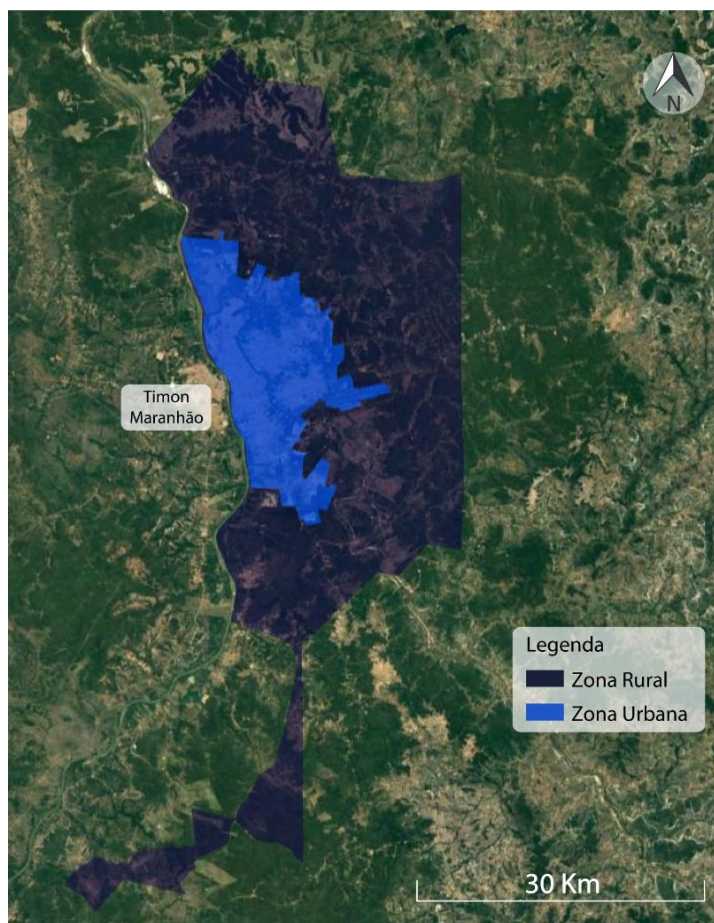
A relevância do tema da habitação, todavia, é reconhecida pela literatura e pela própria legislação brasileira. Villaça (1986, p. 3) já defendia que, para efetivar a sua existência, todo ser humano carece de “abrigo e proteção contra as intempéries e outras agressões da natureza, e mesmo contra agressões de seus semelhantes; precisa de privacidade e de abrigo para desenvolver sua vida individual, familiar e social”.

Além disto, mais amplo que o direito à propriedade, o direito à moradia abrange elementos que visam assegurar a todos o lugar seguro para viver em paz e dignidade, como estrutura adequada da habitação, acesso a infraestruturas de saúde, segurança, conforto e nutrição (BRASIL, 2013b).

5.4 Cidade de Teresina: características, desigualdades sociais e conjuntos habitacionais

Teresina está localizada na latitude 05°05'21" e longitude 42°48'07", com área 1.392 km², correspondente a 0,55% da área do estado. Por possuir 17% de seu território caracterizado como urbano e 83% como rural (Figura 5.3), configura-se como a capital nordestina com maior área territorial rural (TERESINA, 2016c). Apesar disto, dados do censo demográfico de 2010 (IBGE, 2010) indicam que dos 814.230 habitantes, apenas 46.673 residem na área rural, enquanto 767.557 ocupam a área urbana.

Figura 5-3 - Área urbana e área rural do município de Teresina – Piauí



Fonte: Teresina (2015b). Adaptado pela autora (2017).

A partir das Leis Municipais Nº 2.960 e Nº 2.965, de 26 de dezembro de 2000, a área urbana de Teresina foi dividida em quatro regiões administrativas, cada uma sob responsabilidade de uma Superintendência de Desenvolvimento Urbano: Superintendências Leste, Sul, Sudeste e Centro-Norte (TERESINA, 2016c), cuja finalidade, segundo Lima (2010, p. 53), foi a “descentralização e regionalização da prestação dos serviços”.

A urbanização da zona Leste, segundo Lima (2002), foi orientada pela construção do primeiro vão da ponte de cimento sobre o Rio Poti, entre 1956 e 1958, ligando a avenida Frei Serafim à BR-343. Após a obra, foi construída, em 1960, a pista de cavalos que viria a se tornar o Jôquei Clube do Piauí, bem como os primeiros loteamentos residenciais. As corridas de cavalo de raça tornaram-se a principal atração das famílias que vieram habitar a região, contribuindo para a consolidação do *status* social e econômico de quem residia na área.

O *status* permanece, de modo que a região é considerada a mais nobre da cidade, ocupada pela população de maior renda, com infraestrutura e atividades empresariais ativas. Todavia, são perceptíveis as distinções entre seus bairros, já que há variações nos perfis socioeconômicos, na quantidade e qualidade da infraestrutura e dos serviços urbanos na região (TERESINA, 2016a). Em suas periferias encontram-se, simultaneamente, condomínios horizontais e loteamentos fechados de alto padrão - estes atraídos pela disponibilidade de áreas verdes (SILVA, LOPES E MONTEIRO, 2017), aglomerações subnormais⁹ e, desde o fim dos anos de 1990, conjuntos habitacionais.

A produção habitacional de interesse social em Teresina, todavia, fez-se presente com maior intensidade na zona Sul, destacando-se a construção do conjunto Parque Piauí, em 1968, com 2.294 unidades de domicílio (FAÇANHA, 2003). Entre as décadas de 1960 e 1990, esta tornou-se a região com o maior número de unidades habitacionais construídas na cidade, ainda que não dispusesse de infraestrutura suficiente para atender à demanda.

Nos últimos anos do século XX, a região recebeu benefícios públicos e estruturas de apoio à administração pública e à atividade produtiva (como a construção da Ponte Engenheiro Antônio Noronha). Nos últimos anos, a ocupação da área tem sido predominantemente por classe média, embora nas áreas mais afastadas do centro sejam visíveis as condições precárias de vida (TERESINA, 2016a).

⁹ Segundo o IBGE (2001), aglomerado subnormal refere-se a um conjunto de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barraco, casas, dentre outros) carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, locados, até período recente, em propriedades públicas ou particulares de terceiros, e estando dispostos, geralmente, de maneira desordenada e densa.

A ocupação da zona Sudeste, conforme Silva (2016), teve início na década de 1970, por intervenção do estado, a partir da implantação de conjuntos habitacionais destinados a famílias de baixa renda, e pela realocação de famílias que se encontravam em áreas de risco. Segundo Teresina (2016a), esta região foi marcada, durante muito tempo, pela presença de serviços de baixa qualidade e de obstáculos naturais, como lagoas e grotões.

A implantação de infraestrutura e o surgimento de atividades econômicas, nos últimos 40 anos, fez com que a prestação de serviço e o comércio se tornassem as principais ocupações da população, predominantemente de classe média. Além disto, o crescimento econômico e a atuação de promotores imobiliários na área atraíram empreendimentos habitacionais destinados às mais diversas classes sociais. Porém, mesmo diante desta considerável expansão, Santos e Ortigoza (2017) relatam a permanência de problemas como baixa quantidade e má distribuição de equipamentos de lazer, insuficientes para atender ao contingente demográfico.

Por fim, a zona Centro-Norte foi a região que deu início ao povoamento da cidade. Segundo Lima (2002), esta ocupação ocorreu, em especial, após a construção da ponte Mariano Gayoso Castelo Branco, com a apropriação de espaços vazios entre lagoas, muitas vezes por aterramento e criação de terras firmes. Nogueira, Espíndola e Carneiro (2016) acreditam que a ocupação foi produto da crescente valorização de terrenos nas zonas Sul e Leste de Teresina, cujo acesso tornou-se economicamente inviável para a população de menor poder aquisitivo.

Segundo Teresina (2016a), o povoamento também foi conduzido pelo poder público, com transferências de assentamentos de populações oriundas de áreas de risco, dando origem aos bairros Santa Rosa e Santa Maria da Codipi. Ao incorporar grande área da zona rural, passou a abrigar, além das classes média e baixa, famílias em situação de extrema pobreza. Sobre os condicionantes físicos, Chaves e Lopes (2011) explicam que esta é a zona mais suscetível a enchentes, por influência direta dos rios Parnaíba e Poti, dispondo do maior número de pontos de inundação e maior suscetibilidade à materialização de riscos ambientais. Quando somado ao fato da região apresentar indicadores sociais de renda e escolaridade bastante insatisfatórios, tem-se a condição de uma população extremamente vulnerável, com baixa qualidade de vida.

Atualmente, a zona Centro-Norte é formada por 40 bairros, com área territorial de 71,51 km² (29,8% da área urbana) e população de 228.906 habitantes. Nela predominam atividades de comércio varejista de pequeno e médio porte, estabelecimentos educacionais de nível superior, organizações governamentais, e, a partir de investimentos públicos e privados, o novo polo de saúde. Simultaneamente, houve a ocupação mais recente, com incorporação de áreas rurais, ocupações irregulares por famílias sem domicílio, e inserção de conjuntos habitacionais populares - dentre os quais se destaca o Residencial Jacinta Andrade. (TERESINA, 2016a).

A carência por habitação é um dos maiores problemas das cidades brasileiras, fato que torna necessário sucessivos investimentos públicos. Segundo Oliveira e Costa (2016), em Teresina, a urbanização foi marcada, simultaneamente, pela dotação de infraestrutura para a expansão urbana pós-década de 1950, crescimento nos índices de ocupação de áreas impróprias para moradia, e ocupação de terras de propriedades particulares ou públicas.

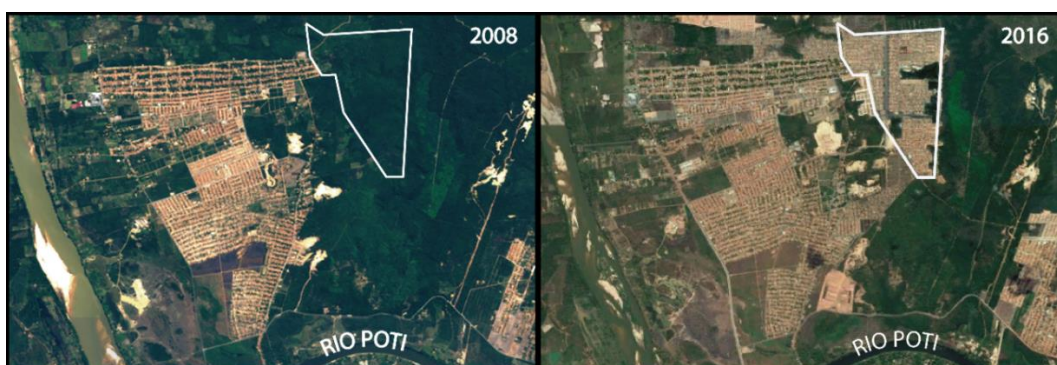
Lima (2010) aponta, desde a década de 1980, a expansão da capital em todas as direções, ao tempo em que ocorriam construções de grandes avenidas e pontes, edificações de conjuntos habitacionais para além da malha urbana, ampliação das áreas de localização dos setores pobres, e constituição de uma nova periferia urbana em todas as zonas da cidade.

Lima, Lopes e Façanha (2017, p. 8), acrescentam que “na história recente, os grandes conjuntos habitacionais continuam fazendo parte da construção da cidade, primeiro mais concentrados nas áreas ao Sul e a Sudeste, e mais recentemente, nas regiões Norte e Extremo Sul”. A implantação destes empreendimentos em diferentes áreas da cidade, conforme relatam os autores, acelerou o processo de urbanização, e promoveu o deslocamento da população de menor renda para áreas menos valorizadas e cada vez mais distantes do centro.

5.5 Aspectos gerais do Residencial Jacinta Andrade

Originário de uma área de desmembramento da fazenda Canaã (BRUNA et al., 2014), o terreno no qual se insere o conjunto ocupa área de 1.728.740 m², dos quais apenas 174.747,64 m² (10,10%) correspondem a áreas verdes. Para sua construção foi necessário, portanto, o desmatamento de considerável extensão de cobertura vegetal, como pode ser observado, a partir de imagens áreas antes do projeto, em 2008, e após sua implantação em 2016 (Figura 5.4).

Figura 5-4 - Sobreposição da área do Residencial em datas anterior (2008) e posterior (2016) à sua construção



Fonte: IBGE (2008); Google Earth (2017).

Apesar da perspectiva dos efeitos que poderiam ocorrer após a construção do empreendimento, que ficou conhecido como a maior obra do Programa de Aceleração e Crescimento no Brasil, o licenciamento ambiental do residencial contou, apenas, com o Plano de Controle Ambiental (PCA). Seu conteúdo, segundo Santos (2012, p. 5), “foi feito de uma forma superficial e sem muito aprofundamento das informações”.

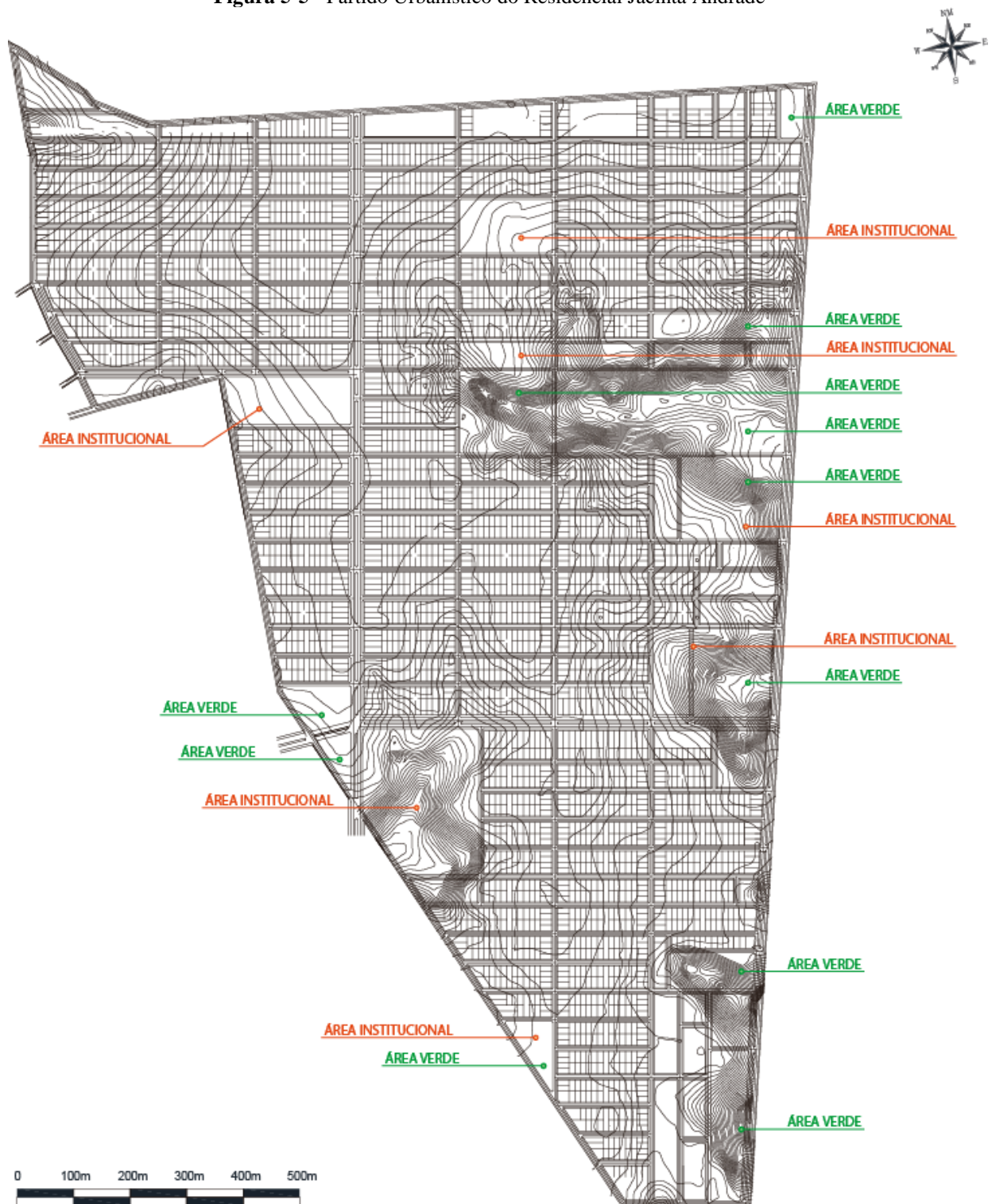
A Constituição Federal em vigor (BRASIL, 1988), em seu artigo 255, estabelece que, para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, compete ao Poder Público “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”. De forma mais específica, a Resolução N° 001/86 do CONAMA dispõe que:

Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: (...) XV – Projetos urbanísticos, acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse estadual a critério da SEMA e dos órgãos estaduais ou municipais (BRASIL, 1986, art. 2º, grifo nosso).

Na execução da obra foram investidos R\$ 112.000.000,00, dos quais R\$ 106.400.000,00 foram provenientes da União, e R\$ 5.600.000,00 foram oriundos da contrapartida do Governo do Estado [PIAUÍ, 201-]. A construção das unidades habitacionais foi realizada por licitação, distribuída entre cinco construtoras. Todavia, duas não concluíram o projeto, tornando necessária licitação complementar para a finalização do empreendimento (PIAUÍ, 2009).

De acordo com o partido urbanístico, o residencial divide-se em 163 quadras, com 4000 unidades habitacionais, que foram todas concluídas e entregues (Figura 5.5). Os projetos arquitetônicos e urbanístico ficaram a cargo da Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí (ADH-PI), tendo a construção sido iniciada em 2009. As habitações foram entregues a famílias com renda de até três salários mínimos, cabendo aos mutuários do programa o pagamento de parcelas de R\$ 98,00 ou R\$110,00, conforme a quantidade de quartos.

Figura 5-5 - Partido Urbanístico do Residencial Jacinta Andrade



Fonte: PIAUÍ (2008). Adaptado pela autora (2018).

As unidades habitacionais seguem três tipologias (Tabela 5.1), com metragens que variam entre 36,00 m², 50,00 m², 57,00 m². As unidades habitacionais de 57,00 m² foram executadas seguindo a tipologia para Pessoas com Deficiência, totalizando 50 unidades.

Tabela 5.1 - Detalhes da contratação das Unidades Habitacionais do Residencial Jacinta Andrade

	TIPO 01	TIPO 02	TIPO 03 *
Sala	01	01	01
Quarto (s)	02	03	02
Banheiro	01	01	01
Cozinha	01	01	01
Área de Serviço	01	01	01
Área Total	36 m ²	50 m ²	57 m ²
Quantidade	3700 UH	250 UH	50 UH

* Tipologia para P.C.D, segundo a NBR 9050.

Fonte: PIAUÍ [2014?].

No projeto foram previstos, ainda, equipamentos comunitários e obras de infraestrutura destinados ao atendimento à saúde, educação, esportes e cultura (Tabela 5.2). Todavia, alguns deles não tiveram suas obras iniciadas ou estão inativos.

Tabela 5.2 - Equipamentos Comunitários e Infraestrutura do Residencial Jacinta Andrade

	QUANT.	ESTADO	OBSERVAÇÕES*
Escola Fundamental	01	Concluído	Em funcionamento
	02	Em fase de licitação	Inativas
Creche	02	Obras a serem iniciadas	Responsabilidade da Prefeitura Municipal de Teresina
Unidade Básica de Saúde	02	Concluído	Em funcionamento
Centro Cultural	01	Concluído	Em funcionamento
Quadra Poliesportiva	01	Concluído	Em funcionamento
Delegacia	01	Concluído	Em funcionamento
Mercado	01	Concluído	Inativo
Terminal para Transporte Coletivo	01	Concluído	Em funcionamento
Portal de Entrada	-	Concluído	-
Pavimentação Asfáltica	-	Concluída	-
Rede Coletora de Esgoto	-	Obra a ser iniciada	-

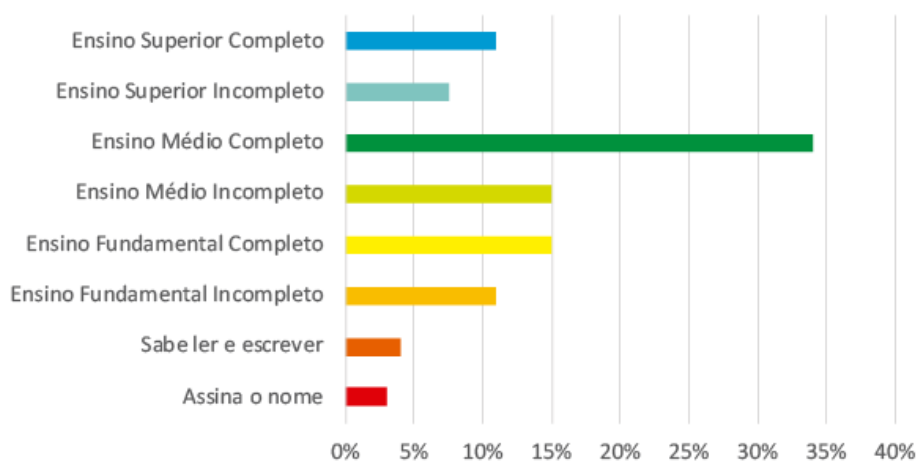
*Dados comprovados em visitas realizadas ao Residencial no ano de 2017.

Fonte: PIAUÍ, [2014?].

5.6 O Residencial Jacinta Andrade sob o olhar de seus moradores

Em relação ao perfil dos residentes, identificou-se como faixa etária predominante 31 a 45 anos (48,5%), seguido por 46 a 60 anos (25,2%), 18 a 30 (21,4%) e acima de 60 anos (4,9%). Ressalta-se que não foram aplicados formulários à população com idade inferior a dezoito anos. Quanto ao grau de instrução, 34% possuem Ensino Médio Completo (Figura 5.6).

Figura 5-6 - Grau de Instrução dos Moradores do Residencial Jacinta Andrade



Dentre os residentes, 56,3% declararam ter nascido em Teresina, 30,1% no interior do Piauí, e 13,6% vieram de outros estados. Antes de ocupar o Residencial, quase metade dos moradores entrevistados (46,6%) já residiam na zona Centro-Norte, o que demonstra a preferência dos habitantes em permanecerem na mesma zona em que já habitavam.

Do restante dos moradores entrevistados, 17,5% eram provenientes na zona Sul; 13,6% moravam na zona Sudeste; enquanto que 10,6% vieram da zona Leste e 1% na zona Rural de Teresina. Já moradores provenientes de outras cidades representavam 5,8%, ao passo que 4,9% tinham origem de outros estados.

Quando questionados acerca do bairro em que trabalham, 52,7% dos moradores declararam exercer atividades profissionais na zona Centro-Norte, dentre os quais 38,8% no próprio bairro Jacinta Andrade, sob a justificativa de consideráveis gastos com transporte e o tempo de deslocamento para outras zonas de Teresina. Entre os demais, 7,8% relataram trabalhar na zona Leste; 5,8% na zona Sul; 4,9% na zona Sudeste; 1,9% na zona Rural, 1% em outros estados; 1% declarou não trabalhar em apenas uma zona (diaristas), e 20,4% relataram não trabalhar (do Lar e/ou desempregados).

As oportunidades de emprego no conjunto, em especial no setor privado, podem ser explicadas pelo aumento no número de empresas formais criadas no Residencial que, entre os anos de 2012 a 2015, apresentou crescimento de 257%. As 118 empresas (5 Microempresas e 113 Microempreendedores Individuais) dividem-se nos ramos da Indústria (19), Construção Civil (5), Comércio (59) e Serviços (35) (TERESINA, 2016b).

Na segunda categoria, Moradia, buscou-se investigar a relação entre a habitação e os moradores. Verificou-se a média de 3,32 ocupantes por unidade de domicílio, valor próximo à média do Piauí, de 3,66, apresentado no estudo “Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida”, que coletou informações de mais de 7 mil beneficiários do PMCMV Faixa I no Brasil, (BRASIL, 2015). Apesar disto, há relatos de alto adensamento, com até 7 pessoas por habitação (incluindo crianças), em casas com área de 36,00 m².

Dentre os moradores, 59,2% declararam habitar no conjunto há um tempo superior a quatro anos, fator que contribuiu positivamente para a formação de uma opinião mais concisa sobre as características, as vantagens e as desvantagens do residencial. Apenas 4,9% declararam residir no local a menos de um ano; 8,7% entre 01 e 02 anos; 14,6% entre 02 e 03 anos; e 12,6% entre 03 e 04 anos.

A respeito das condições de moradia anteriores, 44,6% dos moradores declararam que ocupavam casa ou apartamento de familiares, seguidos por casa ou apartamento alugado (39,8%), casa ou apartamento próprio (10,7%) e ocupação irregular (4,9%).

A análise destes dados, associada a ideia de financeirização da moradia (ROLNIK, 2015), e à própria fala dos residentes sobre os benefícios da casa própria, reforçam o fato de que 75,7% consideraram o domicílio atual melhor que o anterior, enquanto apenas 14,6% o consideraram igual, e 9,7% o consideraram pior.

Embora a grande maioria considere estar melhor alojada que anteriormente, 84,5% dos moradores apresentaram interesse em modificar a edificação entregue pela ADH, em especial quanto ao aumento na quantidade e no tamanho dos cômodos. Muitos já executaram ampliações nas construções, sendo que daqueles que ainda não as fizeram (58,3%), apresentaram como motivo a ausência de condições financeiras.

A avaliação do edifício habitacional considerou como aspectos a estética, dimensão e funcionalidade dos cômodos, iluminação natural, ventilação natural e acústica. As alternativas deveriam ser respondidas com “péssimo”, “ruim”, “bom” ou “ótimo”, evitando a imprecisão do termo “regular”. Considerou-se como resultado positivo a soma dos itens “bom” e “ótimo”, e negativo a soma dos itens “péssimo” e “ruim”.

Quanto à estética, iluminação natural, ventilação natural e acústica, os resultados foram satisfatórios, já que apresentaram as seguintes porcentagens positivas: 83,5% para estética, 90,3% para iluminação natural, 88,3% para ventilação natural e 81,6% para acústica. Ressalta-se que o residencial foi locado em uma área cujo entorno possui poucas barreiras físicas para a iluminação e ventilação naturais (Figura 5.7), além de apresentar, em quase toda a sua extensão, cota superior às demais áreas urbanizadas das proximidades. Outro fator que contribui para o microclima local é a presença de formações vegetais densas próximo ao conjunto.

Figura 5-7 - Vista de uma rua localizada no interior do conjunto em direção à oeste



Fonte: Ilana Carvalho, 2017.

Feitosa et al. (2011) ressaltam, todavia, que à medida em que há a expansão das cidades, associada ao aumento populacional e à diminuição na quantidade de áreas verdes, verifica-se o aumento da temperatura da superfície do solo, em especial em locais onde há alta concentração de áreas construídas. Desta forma, considerando a existência de um potencial de adensamento da região, acredita-se que a avaliação dos residentes quanto à insolação e ventilação naturais possa, em pouco tempo, sofrer alterações.

Em relação à dimensão e à funcionalidade dos cômodos, os resultados foram mais equilibrados, apresentando 44,7% de avaliações negativas e 55,3% de avaliações positivas. A inadequação do projeto às necessidades da família foi constantemente relatada como ponto negativo, em especial quanto ao tamanho dos dormitórios. Ressalta-se, todavia, que todas as tipologias habitacionais já se enquadram nas diretrizes do Código de Obras e Edificações de Teresina de 2015 (TERESINA, 2015a), e seguem as sugestões da NBR 15.575/2013 (BRASIL, 2013b).

A terceira categoria refere-se às Relações de Vizinhança e Convivência. Os resultados indicaram que 94,2% dos moradores mantem contato com algum vizinho, seja da frente, lateral ou do fundo. Apesar disto, quando questionados sobre a presença nas atividades da associação dos moradores, 71,8% declarou não participar, sob a justificativa de não haver divulgação de quando ocorrem, quais são as atividades das reuniões, e quem são os líderes comunitários.

Acerca deste item, convêm ressaltar os estudos de Oscar Newman, publicados em 1996, pelo Departamento de Habitação e de Desenvolvimento Urbano dos Estados Unidos, no documento “*Creating Defensible Spaces*”. Ao tratar sobre o conjunto habitacional Pruitt-Igoe, parte de um programa federal de habitação no período pós-guerra, e implodido em março de 1972, Newman (1996, p.11, tradução nossa) diagnosticou o nexo entre a manutenção de espaços coletivos e as relações de vizinhança e convivência:

Percorrendo Pruitt-Igoe nos seus dias de auge do crime generalizado e vandalismo, alguém só poderia imaginar: Que tipo de pessoas vive aqui? Excluindo áreas públicas internas do empreendimento, havia poucos espaços que fossem limpos, seguros e bem cuidados (...). Por que tal diferença entre o interior dos apartamentos e o vandalismo no espaço público externo? Só se pode concluir que os moradores dos apartamentos do Pruitt-Igoe mantiveram e controlaram aquelas áreas que eram claramente definidas como próprias. As áreas compartilhadas por apenas duas famílias eram bem conservadas, enquanto os corredores compartilhados por 20 famílias, lobbies, elevadores e escadas compartilhados por 150 famílias eram um desastre – eles não evocavam sentimentos de identidade ou controle.

Ressalta-se, portanto, a importância da manutenção do vínculo de vizinhança entre os moradores do residencial, em especial para o fortalecimento do sentimento de afetividade e de pertencimento à moradia e ao conjunto habitacional (o próprio bairro), e para intensificar o senso de comunidade e as interações sociais.

A quarta categoria buscou investigar as condições de Acessibilidade e Mobilidade no conjunto. Identificou-se a presença de pelo menos uma pessoa, em 31,1% das moradias, com alguma forma de deficiência (física, auditiva, visual ou mental). Quando comparado aos dados obtidos na Pesquisa de Satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida, tal valor se sobressai, pois, o percentual nacional foi de 12,1%, e percentual no Piauí de 6,9%, para o ano de 2015 (BRASIL, 2015).

Quanto às condições das calçadas, a avaliação foi positiva para 55% dos moradores. Todavia, o residencial foi entregue sem passeio público, cabendo aos residentes a execução da própria calçada. A ausência de padrão, o uso de diferentes dimensões, materiais e inclinações, e a inexistência de passeio em algumas ruas dificulta a acessibilidade no local.

A avaliação quanto ao calçamento de ruas e avenidas apresentou resultados mais satisfatórios, classificada positivamente por 78% dos moradores. Previa-se no projeto, como obra de infraestrutura, o calçamento de todas as avenidas, em uma área total de 35.259,15 m². Atualmente, todas as ruas encontram-se calçadas e as avenidas pavimentadas.

O modal mais utilizado pelos moradores é o ônibus, seguido da motocicleta, carro, bicicleta, pedal e cadeira motorizada (1%) (Figura 5.8). Quando questionados sobre o tempo de deslocamento para os principais destinos (trabalho, serviços de saúde, educação e lazer), 44,7% dos residentes declararam levar de 30 minutos a 01 hora; 29,1% de 01 a 02 horas; 21,4% menos de 30 minutos e, apesar da porcentagem pouco significativa, 4,8% declararam levar acima de duas horas até o destino (Figura 5.9).

Figura 5-8 - Modal mais utilizado pelos residentes

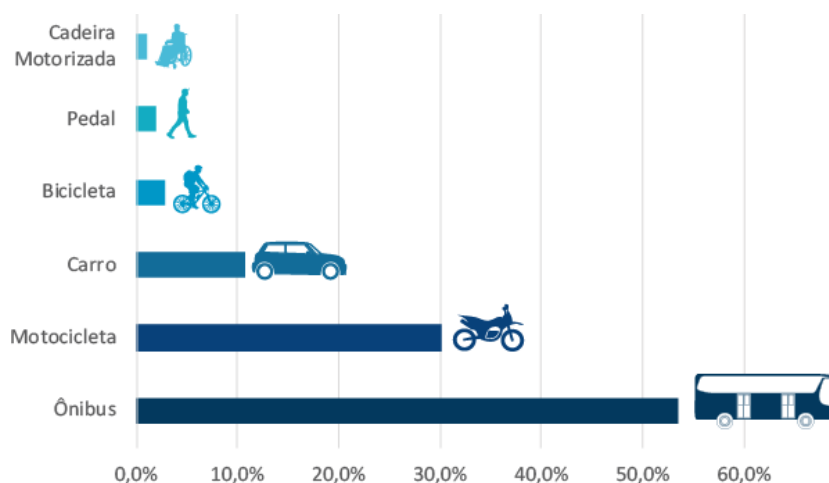
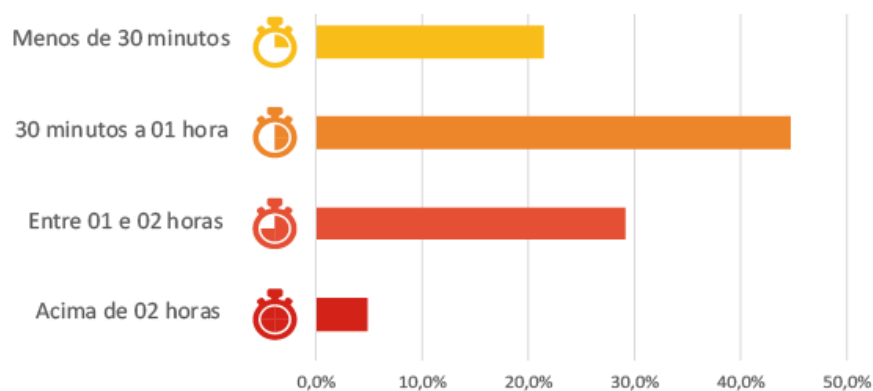


Figura 5-9 - Tempo de deslocamento para os principais destinos diários



Em relação à frequência semanal de uso do transporte público foi constatado que 21,4% não o utilizam, 44,6% utilizam de uma a três vezes na semana, 13,6% utilizam de 4 a 6 vezes na semana; e 20,4% o utilizam todos os dias.

Para a avaliação do número de linhas de ônibus que servem ao conjunto e o tempo de espera nas paradas, considerou-se apenas os usuários que declararam utilizar transporte público ao menos uma vez na semana (78,6% da amostra). Os resultados mostraram equilíbrio de opiniões quanto aos dois itens, já que 48,8% avaliaram positivamente a quantidade de linhas, e 59,3% o tempo de espera nas paradas.

Para Alves (2016), a imobilidade física decorrente da baixa qualidade de infraestrutura está, de maneira geral, relacionada a uma imobilidade social e a formas de habitações precárias, predominantemente localizadas nas periferias urbanas. Santos e Costa (2017) consideram que a insuficiência de transporte público e a ausência de serviços e equipamentos urbanos são as marcas mais visíveis do processo de exclusão da cidade.

A quinta e última categoria do formulário levou em consideração a Infraestrutura e os Serviços Urbanos. Mascaró (2016) reforça a essencialidade destas benfeitorias (como energia, água encanada, esgoto, dentre outros) para as atividades diárias e para a saúde das pessoas. Desta forma, deficiências neste aspecto reduzem a qualidade de vida dos moradores, prejudicam a produtividade diária, e podem até causar a diminuição da renda. O autor ressalta, ainda, que em muitos casos, embora vultuosos investimentos sejam feitos, tais recursos “não se convertem em serviços de qualidade, tampouco apresentam custos acessíveis” (MASCARO, 2016, p.17).

Quanto ao abastecimento e qualidade da água, 64,1% dos moradores o avaliaram de forma negativa, dentre os quais cabe destacar os 49,5% que o classificaram como “péssimo”. Apesar da existência de um reservatório no residencial, no período da aplicação do formulário este apresentava-se inativo em decorrência de problemas elétricos. Desta forma, questões como a intermitência no abastecimento, com disponibilidade de água apenas no período noturno, água com coloração escura e com grande quantidade de barro foram apontados com frequência.

No final de outubro de 2017, a subconcessionária Águas de Teresina, responsável pela prestação dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto da cidade, declarou a finalização da obra da Estação de Tratamento de Água da região da Santa Maria da Codipi (ETA Santa Maria da Codipi), incluindo a readequação estrutural do reservatório de água do residencial Jacinta Andrade, com capacidade de 800 mil litros, operação da unidade de bombeamento de água e consertos de vazamentos (ÁGUAS DE TERESINA, 2017). Caberá, portanto, em estudos futuros, a reavaliação deste item.

Embora conste como proposta no projeto urbanístico, as casas do residencial, assim como 83% da área urbana da cidade de Teresina (SNIS, 2011), não estão ligadas ao sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário, sendo utilizado o conjunto fossa séptica - sumidouro. Segundo informações da ADH, os recursos destinados ao esgotamento foram remetidos à construção da ponte de acesso ao conjunto pelo bairro Mocambinho. Ressalta-se que a ausência de ligação das casas do referido residencial ao sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário apresenta-se como um risco à saúde dos moradores, em especial das crianças, proliferando doenças relacionadas à má qualidade do saneamento básico.

O abastecimento de energia elétrica apresentou resultados satisfatórios, recebendo a classificação de bom ou ótimo entre 85,4% dos moradores. Da mesma forma, a coleta de lixo recebeu 93,2% de avaliações positivas. Sobre este último, os residentes mostraram-se satisfeitos quanto à assiduidade na coleta, que ocorre nos mesmos horários, três vezes na semana.

As avaliações quanto à iluminação e arborização públicas mostraram-se equilibradas entre os residentes, com 53,4% e 51,5% de avaliações negativas, respectivamente. Acerca da iluminação pública, questões como a insegurança em trafegar no conjunto e permanecer na parada de ônibus durante o período noturno foram constantemente mencionadas durante a aplicação do questionário.

Quanto à arborização, em visita ao local observou-se que, à exceção dos trechos de maior circulação do canteiro central das avenidas, que continham espécies, majoritariamente de pequeno porte, a presença de árvores no conjunto é rara (Figura 5.10), apresentando poucas áreas de sombreamento. Tal cenário reflete, acima de tudo, o comportamento predominante de supressão de grandes áreas de cobertura vegetal para a construção de loteamentos habitacionais, desconsiderando aspectos como os impactos na fauna e flora locais, impermeabilização, erosão e aumento da temperatura do solo.

Figura 5-10 - À esquerda, avenida principal do residencial. À direita, rua no interior do conjunto



Fonte: Ilana Carvalho (2017)

Os equipamentos mais utilizados são as duas Unidades Básicas de Saúde e a Escola, apontadas por 65% e 37% dos residentes, respectivamente. Embora no projeto conste a presença de três escolas e duas creches, até o período de aplicação do formulário, apenas uma escola (Unidade Escolar Corina Machado) encontrava-se em funcionamento. Segundo a ADH, as demais escolas (de ensino fundamental, com 17 salas) estariam no aguardo de licitação para finalização da obra, e as creches com projetos sob responsabilidade da Prefeitura de Teresina.

Sobre a segurança, 83,5% dos moradores a avaliaram negativamente, dentre os quais destacam-se os 60,2% que a classificaram como péssima. Em visita ao local, verificou-se a depredação de alguns equipamentos, como o Mercado, Terminal de Ônibus, Unidade Básica de Saúde e a estrutura das escolas não concluídas, em especial com pichações (Figura 5.11). Outra forma de manifestação de insegurança, além de grades nas esquadrias, foi a modificação dos degraus de acesso às moradias, nos quais foram construídas rampas para o deslocamento de motocicletas ao interior das casas (Figura 5.12).

Figura 5-11- Depredação da Unidade Básica de Saúde (a) e do Mercado Público (b)



Fonte: Ilana Carvalho (2017).

Figura 5-12 - Rampas construídas para facilitar a guarda de motocicleta



Fonte: Ilana Carvalho (2017).

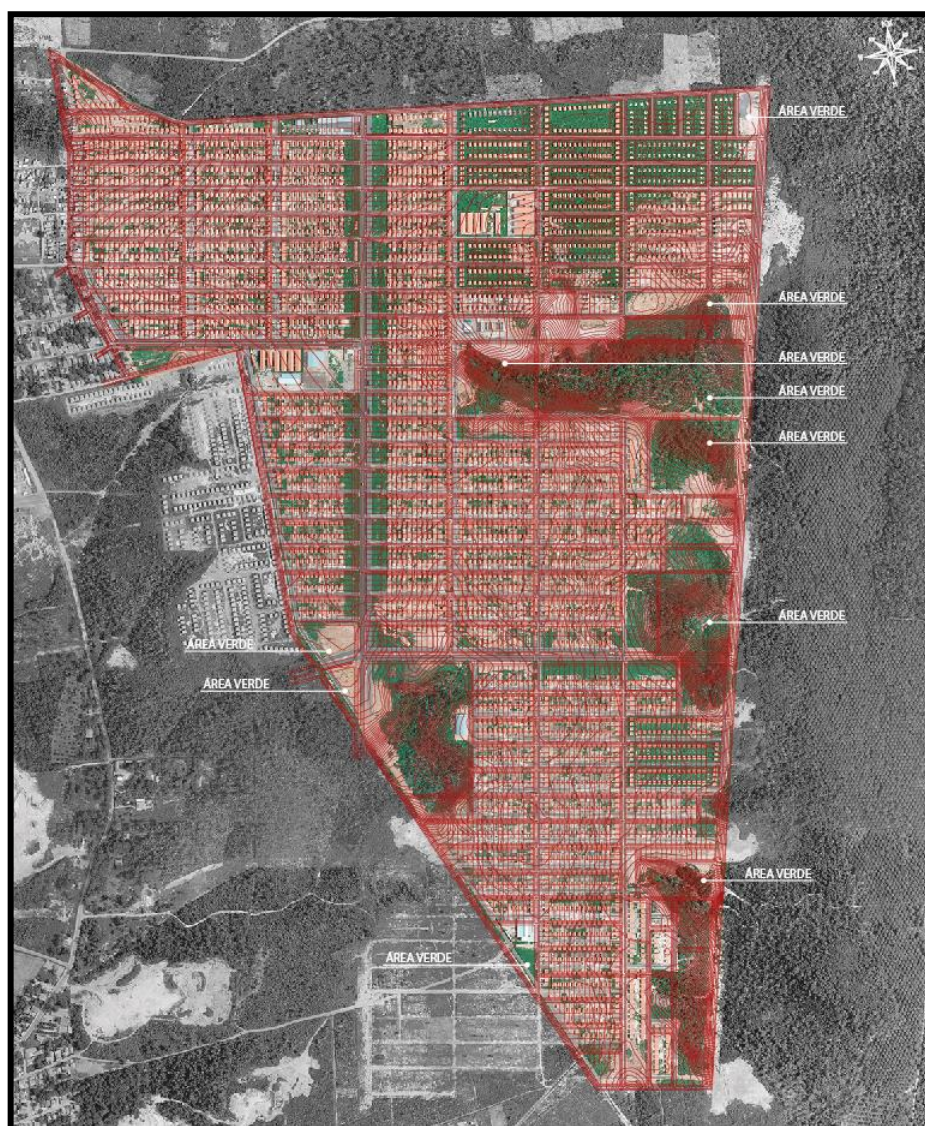
A disponibilidade de áreas de lazer foi classificada entre ruim e péssimo por 85,4% dos residentes. Muitos relataram não haver opções de lazer público ou privado no conjunto, fato que os leva a realizar deslocamentos para outros bairros ou outras regiões da cidade. Verificou-se que, embora o residencial disponha de um Centro Cultural e Quadra Poliesportiva, poucos moradores manifestaram interesse na utilização dos equipamentos, considerados inseguros. O Centro de Artes e Esportes Unificados Vieira Touraga (CEU Santa Maria da Codipi) foi apontado como uma das opções de lazer público mais próximas.

Por fim, quando questionados sobre a disponibilidade de áreas verdes no residencial, 74,8% dos moradores relataram insatisfação. Entende-se por áreas verdes, segundo Cavalheiro et al. (1999), áreas integrantes do espaço livre, cuja principal característica de composição é a presença de vegetação, de modo que esta (ou o solo permeável) ocupe no mínimo 70% da área total. Assim, canteiros centrais, rotatórias e pequenos jardins não se enquadram nesta categoria. Destaca-se, então a importância e benefícios que as áreas verdes representam para os habitantes dos espaços urbanos, principalmente em cidades de clima quente, como é o caso de Teresina.

Embora o entorno do conjunto, em especial em direção à Leste, seja caracterizado por uma vegetação arbórea densa e de grande porte e apesar da demarcação de áreas verdes no projeto urbanístico do residencial (Figura 5.13), os residentes declararam ter pouco contato ou conhecimento da presença de áreas vegetadas.

O motivo do distanciamento pode ser explicado pela ausência de infraestrutura que promova o contato da população com tais áreas, já que o conjunto não dispõe de praças ou parques. Além disto, acredita-se que a localização das áreas verdes tenha se dado mais por condições físicas, com a presença de topografia bastante irregular ou sobras de terrenos (Figura 5.14), do que pela real necessidade de atendimento da população.

Figura 5-13 – Disposição das Áreas Verdes do Projeto Urbanístico (em verde), sob curvas de nível (em marrom) do Residencial Jacinta Andrade



Fonte: PIAUÍ (2008). Google Earth (2017). Edição da autora (2018).

Figura 5-14 - Vegetação arbórea de grande porte, em direção à Leste do residencial Jacinta Andrade



Fonte: Ilana Carvalho (2017).

Sobre a disposição de espaços coletivos e espaços abertos em projetos destinados à habitação de interesse social, Ungersböck (2014, p.60, tradução nossa) esclarece que:

Para minimizar os esforços, o tempo e custo, em muitos casos os construtores desenvolvem o mesmo esquema de soluções de moradia, nem respeitando os padrões de crescimento das estruturas da cidade, nem reconhecendo a possibilidade de criar uma nova parte da cidade se situadas em áreas perimetrais. O padrão repetitivo e o uso funcional único (...) negligenciam a formação de espaços coletivos, assim como os espaços abertos são concebidos apenas como intervalos entre as unidades privadas..

De maneira geral, Ferreira e Ferrari (2015) apontam que grandes obras de infraestrutura ainda costumam ser locadas em áreas nobres das cidades, já equipadas, ou em regiões de expansão, que promovem, muitas vezes, valorização imobiliária e expulsão da população residente. Na maior parte dos casos, este cenário decorre da ausência de parâmetros de saturação de infraestruturas e estimativas de níveis de densidades desejados para as cidades.

5.7 Considerações Finais

A vinculação da política habitacional à perspectiva de valorização de mercado, na forma da financeirização da propriedade urbana, faz com que a cidade perca o seu caráter de bem coletivo, passando a atender interesses individuais de determinados grupos, dentre os quais o próprio mercado imobiliário. Nesta realidade, a localização da propriedade exerce influência direta no preço da terra, ampliando as dificuldades em ofertar condições de desenvolvimento iguais para diferentes estratos sociais.

Os dados levantados permitiram diagnosticar que, de maneira geral, a avaliação da população residente no conjunto habitacional é positiva quanto à habitação como edifício físico. Tal resultado, todavia, aparenta estar relacionado à condição da moradia como imóvel próprio, diante da visão de valorização do edifício como propriedade particular, e não necessariamente pela qualidade de vida que ele promova e pelo atendimento às necessidades das famílias que nele residem. Além disto, há variações nas percepções dos beneficiários, especialmente quando relacionadas às condições em que viviam anteriormente.

Sobre a infraestrutura, questões como abastecimento de energia elétrica e coleta de lixo surpreenderam ao satisfazer a mais de 85% dos moradores. Todavia, a insegurança e a indisponibilidade de áreas de lazer foram avaliados negativamente por mais de 83% dos residentes. Tais carências também se fizeram presentes na oferta de equipamentos para atender à demanda dos moradores (caso do funcionamento de apenas uma escola em todo o conjunto).

É preciso considerar, portanto, que embora o custo da terra nas periferias seja, a nível de investimento inicial, mais acessível à população de menor renda, há uma dicotomia no fato de que a carência em parte da infraestrutura e dos serviços urbanos locais geram a necessidade de deslocamento para outras áreas da cidade, aumentando os gastos e o tempo com os trajetos.

Diante do que foi apresentado, avaliar o custo/benefício da construção do residencial para solucionar, ou ainda, minimizar o déficit habitacional em Teresina, conforme apresentou-se na sua proposta de construção, tornou-se tarefa complexa, que envolve não apenas aspectos quantitativos relacionados à construção de grandes quantidades de unidades de domicílio, mas também à capacidade do poder público de ofertar, a partir de habitações de interesse social, condições de moradia adequada e de acesso às benéficas ofertadas pelas cidades.

5.8 Referências

ACIOLY JR., C. The Challenge of Slum Formation. **Land Lines**. Lincoln Institute of Land Policy, p. 2-7, abr. 2007.

ÁGUAS DE TERESINA. **Obras na Santa Maria da Codipi e Jacinta Andrade reforçarão abastecimento de água na zona Norte**. 20 out. 2017. Disponível em: <<http://www.aguasdeteresina.com.br/quem-somos/>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

ALVES, G. da A. A mobilidade/imobilidade na produção do espaço metropolitano. In: CARLOS, A. F. A. C.; SOUSZA, M. L. de; SPOSITO, M. E. B. (orgs). **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2016.

ANDRADE, K. E. de S. Avaliação pós-ocupação de conjuntos habitacionais populares implantados pelo programa Viver Melhor no Candeal Pequeno. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, v.6, n. 1, p. 39-52, 2007.

ANDRADE, L. T. de. O Espaço Metropolitano no Brasil: nova ordem espacial? **Caderno CHR**, Salvador, v. 29, n. 76, p. 101-118, jan./abr., 2016.

ARIAS, J. J. P.; GARCÍA, E. H. La periferia espontánea en las ciudades intermedias latinoamericanas: Perspectivas de solución desde la dimensión territorial-ambiental de la sostenibilidad. **Revista Urbano**, n. 35, p.74-87, maio, 2017.

BRASIL. Associação Brasileira de Normas Técnicas – **ABNT**. **NBR 15.575**: Edifícios Habitacionais – Desempenho. Rio de Janeiro, 2013a.

BRASIL. **Direito à moradia adequada**. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: Coordenação Geral da Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013b.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986.** Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida.** Secretaria Nacional de Habitação; Ministério das Cidades; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

BRUNA, G. C.; PISANI, M. A. J.; MELO, C. J.; FIGUEIREDO, E. C. de; GIL, E. L. Conjunto Habitacional Jacinta Andrade na Cidade de Teresina, Estado do Piauí, Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE VIVIENDA COLECTIVA SOSTENIBLE. VIVIENDA E INCLUSION, 1, 2014. Barcelona. **Anais...** Barcelona: Máster Laboratorio de la Vivienda Sostenible del Siglo XXI, 2014. p. 464-469.

CARLOS, A. F. A. O poder do corpo no espaço público: o urbano como privação e o direito à cidade. **Revista GEOUSP: Espaço e TEMPO (Online)**, v. 18, n.3, p. 472-486, 2014.

CARVALHO, D. J. da S.; FAÇANHA, A. C. O processo de verticalização do bairro Jóquei na cidade de Teresina/PI: formação, agentes e produção do espaço. **Revista Geografia e Pesquisa**, Ourinhos, v.9, n.1, p.13-24, 2015.

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

CAVALHEIRO, F.; NUCCI, J. C.; GUZZO, P. ROCHA, Y. T. Proposição de Terminologia para o Verde Urbano. **Boletim Informativo da SBAU**, ano VII, n. 3, jul./set., 1999. Rio de Janeiro: SBAU, 1999.

FAÇANHA, A. C. A evolução urbana de Teresina: passado, presente e **Carta CEPRO**, Teresina, v. 22, n. 1, p.59-69, jan./jul., 2003.

FEITOSA, S. M. R.; GOMES, J. M. A.; MOITA NETO, J. M.; ANDRADE, C. S. P. de. Consequências da urbanização na vegetação e na temperatura da superfície de Teresina – Piauí. **Revista da Sociedade Brasileira de Arborização Urbana (REVSBAU)**, Piracicaba – SP, v.6, n.2, p.58-75, 2011.

FERREIRA, J. S. W. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano:** Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbano. São Paulo: LABHAB; FUPAM. 2012.

FERREIRA, J. S.W.; FERRARA, L. A formação de uma nova matriz urbana no Brasil, baseada na justiça socioambiental. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sustentabilidade urbana:** impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo de urbanização em países emergentes. Texto para as discussões da Rio +20. Brasília, MMA, 2015. p. 17-28.

GOOGLE EARTH. Versão 7.1.5.1557. 2017. Teresina. Acesso em 10 jan. 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Ortoimagem obtida por ortorretificação de imagens ALOS/AVNIR2 e correção do relevo utilizando o MDE SRTM v.4**. Sobreposição dos mosaicos MI-0813 e MI-0886. 2008. Disponível em: <ftp://geoftp.ibge.gov.br/imagens_do_territorio/imagens_corrigidas/cartas_imagem/bc100/>. Acesso em: 15 jan. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística **Aglomerados Subnormais no Censo 2010**. 2011. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000006923512112011355415675088.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010 - Teresina**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=221100>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

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

LIMA, A. J.; RODRIGUES NETO, E. X. Governo local e iniciativas de políticas urbanas em Teresina. **Caderno Metrópole**, v. 15, p. 113-144. 2006.

LIMA, I. M. de M. Teresina: urbanização e meio ambiente. **Scientia et Spes**, v. 1, n. 2, p. 181-196, 2002.

LIMA, S. M. S. A.; LOPES, W. G. R.; FAÇANHA, A. C. A relação entre as áreas urbana e rural em cidades contemporâneas: Estudo em Teresina, Piauí, Brasil. **Espacios**, v. 38, n. 24, 2017.

MASCARÓ, J. L. **Infraestrutura urbana para o século XXI**. Porto Alegre: Masquatro, 2016.

MELCHIOR, L. C. Como anda a habitação social no Brasil? Reflexões sobre a trajetória das políticas habitacionais da década de 1960 à atualidade. **Baru**, Goiânia, v. 2, n. 2, p. 199-218, jul./dez., 2016.

MELLO, M. A. DA S.; SIMÕES, S. S. “Onde você mora?”: propósitos e implicações do endereço.” In: DUARTE, C. R.; VILLANOVA, R. de (Org.). **Novos olhares sobre o lugar**: ferramentas e metodologias, da arquitetura à antropologia (p.65-80). Rio de Janeiro: Contra-Capa; FAPERJ, 2013.

MOREIRA, V. de S.; SILVEIRA, S. de F. R. Indicadores de Desempenho do Programa Minha Casa, Minha Vida: avaliação com base na satisfação dos beneficiários. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, jan./jun. 2015.

NETQUEST. **Calculadora de amostra para proporções**. 2013. Disponível em: <<https://www.netquest.com/br/painel/calculadora-amostras/calculadoras-estadisticas>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

NOGUEIRA, L. L. F.; ESPINDOLA, G. M. de; CARNEIRO, E. L. N. da C. Análise da ocupação urbana na zona centro-norte de Teresina. **Revista Equador**, Teresina, v. 5, n. 3 (edição especial n.02), p. 25-42. 2016.

OLIVEIRA, P. S. F. de; COSTA, C. R. R. da. A atividade comercial e a constituição do Mocambinho como nova centralidade urbana em Teresina – PI. **Revista InterEspaço**, Grajaú, v.2, n.7, p. 61-79, set./dez., 2016.

PIAUÍ. Agência de Desenvolvimento Habitacional. **Residencial Jacinta** Andrade. Teresina: ADH, [2014?].

PIAUÍ. **Residencial Jacinta** Andrade. Agência de Desenvolvimento Habitacional (ADH). [201-].

PIAUÍ. **Resultado da Licitação 001/2009**. Agência de Desenvolvimento Habitacional (ADH). 2009.

PIAUÍ. Governo do Estado do Piauí. **ADH realiza encontro com moradores do Jacinta Andrade**. 2017. Disponível em: < <http://www.pi.gov.br/materia/adh/adh-realiza-encontro-com-moradores-do-jacinta-andrade-3026.html>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e a da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

ROMÉRO, M. de A.; VIANNA, N. S. Procedimentos metodológicos para a avaliação pós-ocupação em conjuntos habitacionais de baixa renda com ênfase no conforto ambiental. **Revista Ambiente Construído**. Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 71-84. jul/set. 2002.

SANTOS, L. F. Impactos ambientais no meio físico e biótico na construção do conjunto habitacional Jacinta Andrade, localizado na zona Norte/Teresina, Piauí. In: CONGRESSO NORTE NORDESTE DE PESQUISA E INOVAÇÃO, 5, 2012. Palmas. **Anais...** Tocantins: CONNEPI, 2012.

SANTOS, L. P. dos; ORTIGOZA, S. A. G. Dinâmica locacional dos espaços públicos de lazer na cidade de Teresina-PI. **Caderno de Geografia**, v.27, nº especial 1, p.119-137, 2017.

SANTOS, L. V. dos; COSTA, S. M. G. da. Habitação de Interesse Social no Brasil e a Exclusão do Direito À Cidade. **Sociedade em Debate**, v.23, n.1, p.234-279, 2017.

SCHAFER, E. F.; GOMIDE, F. P. de B. Avaliação Pós-Ocupação do conjunto habitacional Moradias União Ferroviária Bolsão Audi/União, Curitiba (PR). **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**. Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 155-164, 2014.

SILVA, G. C.; LOPES, W. G. R.; MONTEIRO, M. do S. L. A imagem de condomínios horizontais e loteamentos fechados retratada em campanhas publicitárias: estudo na cidade de Teresina. **Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)**, v. 13, n.21, mai./ago., p. 89-112, 2017

SILVA, L. A. P. A Expansão urbana dos empreendimentos imobiliários na zona sudeste de Teresina. **Revista Eletrônica: Tempo – Técnica – Território**, v. 5, n.1, p.55-70, 2014.

SNIS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2011**. 2015. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2011>>. Acesso em 13 jan. 2018.

TERESINA. Teresina Agenda 2015. **A cidade que queremos**. Diagnósticos e Cenários – Habitação. 2002. Teresina: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação.

TERESINA. **Diagnóstico da Infraestrutura Sócio-Econômica e Cultural da cidade de Teresina**: Contribuições da Agenda 2030. 2016a. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/Diagn%C3%B3stico-S%C3%B3cio-Econ%C3%B4mico-e-Cultural-da-Cidade-de-Teresina-Contribui%C3%A7%C3%A3o-da-Agenda-2030.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

TERESINA. **Mapeamento da área Urbana**: Ortofotocarta/Levantamento aerofotogramétrico. Teresina: SEMDUH, 2013.

TERESINA. Perfil dos Bairros – Bairro Jacinta Andrade. 2016b. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. 2016b. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/JACINTA-ANDRADE-2016.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

TERESINA. Lei Nº 4.729 de 2015. Dispõe sobre o novo código de obras e edificações de Teresina e dá outras providências. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. 2015a.

TERESINA. Perímetro urbano (2015). Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. 2015b. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/mapas-interativos/>>. Acesso em 15 out. 2017.

TERESINA. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) – Teresina**. Teresina: SEMDEC, 2011.

TERESINA. Teresina em Bairros. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. 2016c. Disponível em: <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/teresina-em-bairros/>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

TIRELLI, C.; CADONÁ, M. A.; ARENOSA, S. C. Segregação residencial, pobreza e acesso às políticas públicas em cidades médias: uma proposta de investigação. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v.4, n.2, p.201-206. 2016.

UNGERSBÖCK, E. P. G. Beyond Access to Housing: Minha Casa-Nossa Cidade and the Right to Change the City. In: MARC, Angéllil; HEHL, Rainer. **Minha Casa – Nossa Cidade!**: Innovating Mass Housing for Social Change in Brazil (p.59-60). Berlin: Ruby Press, 2014

VALE, K. C. do. **Avaliação Pós-Ocupação do Conjunto Residencial Gervásio Maia – PB**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana e Ambiental). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2012.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global Editora, 1986.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os eventos e marcos voltados para as questões ambientais em escala mundial e nacional, em especial a partir da década de 1960, foram fundamentais na promoção de reflexões sobre a relação entre homem e meio ambiente, tornando a questão da sustentabilidade cada vez mais presente na sociedade.

No Brasil, este tema apresentou consideráveis avanços do ponto de vista jurídico, principalmente com a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e do capítulo sobre Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988, e com o reconhecimento da necessidade de garantir sustentabilidade do meio urbano, no Estatuto da Cidade. Todos estes acontecimentos ressaltaram a relevância do meio ambiente na qualidade de vida da população, defendendo o papel do poder público e da sociedade em defendê-lo e preservá-lo.

Inseridas neste contexto das cidades e da sustentabilidade, as habitações representam as primeiras necessidades do homem. Além da promoção de funções primordiais de proteção, abrigo e segurança, ela se estende como parte dos indivíduos que nela habitam, os quais lhe conferem diferentes significados conforme seus hábitos, costumes, interesses, atividades praticadas, dentre outros.

Assim, além do edifício em si, o direito à moradia abrange a garantia da ocupação estável dos habitantes, incluindo acesso à infraestrutura de transporte, saneamento básico, energia elétrica, serviços de saúde, educação, transporte, oportunidades de trabalho e lazer; segurança e custo compatível com a renda dos moradores.

Não obstante a referida relevância, o acesso à moradia urbana legal sempre se mostrou um problema para a população das cidades brasileiras. Mais que uma carência específica do âmbito da política habitacional, tal questão tem raízes na própria elaboração de políticas públicas, muitas vezes executada de maneira fragmentada e desconexa, desconsiderando a relação entre a habitação e os demais campos sociais.

Na busca de solucionar o grave problema do déficit habitacional ao longo da história do país, inúmeras tentativas de políticas e programas falharam. Um dos maiores exemplos deu-se com a atuação do Banco Nacional de Habitação, o BNH. As maiores críticas apontadas pela literatura referem-se à produção de habitações de interesse social em áreas afastadas dos centros urbanos, carentes de infraestrutura, contribuindo para periferização do processo de urbanização e de especulação imobiliária; monofuncionalidade das habitações, replicabilidade de projetos e desconsideração à diversidade das características dos moradores.

Do período que compreende a extinção do BNH, em 1986, até a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o governo federal manteve-se afastado da elaboração e execução de políticas habitacionais, papel desempenhando com maior intensidade pelos municípios. Contribuiu para este afastamento a promulgação da Constituição Federal de 1988, que definiu, dentre as competências municipais, as questões de uso, ocupação e parcelamento do solo.

A criação do Ministério das Cidades trouxe, consigo, a retomada da atuação do poder federal no campo da habitação social. Esta mudança consolidou-se, em especial, a partir de dois programas de alto impacto no setor da moradia: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009. Tais programas, por outro lado, despertaram dúvidas quanto ao real interesse em solucionar o precário quadro da moradia do país.

Grande parte dos autores trabalhados ressaltam que, não obstante a relativa eficiência em solucionar o déficit quantitativo de habitação, há ineficiência em conferir qualidade ao real direito à moradia, em especial para a população de menor renda. A literatura também destaca um evidente interesse econômico, já que a efetivação dos programas ocorre a partir da atuação de agentes privados, sob uma ótica de valorização mercadológica da terra e da idealização da habitação como propriedade particular.

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar quais os efeitos da implantação de grandes conjuntos habitacionais de interesse social, tendo como enfoque o Residencial Jacinta Andrade, na cidade de Teresina. Do ponto de vista específico, buscou-se: a) reconhecer a relação entre políticas habitacionais de interesse social e a produção do espaço urbano, com destaque para a cidade de Teresina, Piauí; b) diagnosticar necessidades e percepções dos moradores do Residencial Jacinta Andrade sobre as condições de moradia, infraestrutura e serviços urbanos.

Como resultado, diagnosticou-se que, no caso de Teresina, grande parte dos conjuntos habitacionais construídos na cidade retomaram as antigas práticas do BNH, sendo locados em espaços periféricos. Como resultado, ao invés de atingir a função básica de garantia ao acesso à moradia digna para todos, tais empreendimentos agravam a segmentação e a desarticulação dos espaços urbanos, ampliando o quadro de disparidades sociais.

Além disto, o comportamento predominante de construção de habitações de interesse social em espaços periféricos da cidade tem como consequência imediata o aumento de gastos para o poder público, que deve arcar com os custos do provimento de infraestrutura, e para a população residente, que necessita deslocar-se para outras áreas da cidade para suprir as carências dos empreendimentos.

A construção do Residencial Jacinta Andrade ilustra um cenário evidente em todo o país: um modelo de produção em que se predominam os interesses do mercado imobiliário, com a padronização de soluções que muitas vezes não refletem as reais necessidades das famílias, localização em área desarticulada do contexto urbano, com carências no acesso à infraestrutura, prejudicando a garantia ao real acesso à cidade.

Apesar disso, evidenciou-se que a maior parte dos residentes do conjunto, vinculados à perspectiva de moradia como bem financeiro (ou seja, propriedade particular), consideraram a habitação atual como melhor que a anterior. As principais reclamações manifestadas foram relacionadas à aspectos da infraestrutura e ausência de equipamentos urbanos suficientes para a demanda.

Os problemas e soluções relativos às questões habitacionais são amplamente discutidos por arquitetos, urbanistas, estudiosos, pelo poder público e pela própria sociedade. Entretanto, na prática, ainda permeiam projetos repetitivos, cujas diretrizes referem-se majoritariamente aos custos de produção. Assim, embora a oferta de moradia adequada esteja entre os objetivos do planejamento urbano e, mais especificamente das políticas habitacionais, quando se tratam das habitações de interesse social, torna-se visível nas diferentes escalas de projeto – em nível das edificações ou dos conjuntos como um todo – a valorização do aspecto econômico.

A qualidade do projeto e, conseqüentemente, a qualidade das habitações em responder aos interesses dos moradores, dos espaços livres, da paisagem, e da integração do projeto com o ambiente urbano em geral, associados a uma gestão participativa da sociedade devem, portanto, ser parte essencial para se atingir a dimensão sustentável nos projetos de habitações de interesse social.

REFERÊNCIAS

ABIKO, A. K. **Introdução à gestão habitacional**. São Paulo, EPUSP, 1995. Texto técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/12.

ADH. Agência de Desenvolvimento Habitacional. **Residencial Jacinta** Andrade. Teresina: ADH, [201-].

ANDRADE, L. T. de. O Espaço Metropolitano no Brasil: nova ordem espacial? **Caderno CHR**, Salvador, v. 29, n. 76, p. 101-118, jan./abr., 2016.

ARANTES, O. B. F. Uma estratégia fatal: a cultura das novas gestões urbanas. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E (Org.). **A cidade do pensamento único**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 11-74.

BARBOSA, A. G.; COSTA, A. A. de. O solo urbano e a apropriação da natureza na cidade. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, ano 24, n. 3, p. 477-488, set./dez., 2012.

BASTOS, J. C. R.; CHACCUR, R. C. O avanço urbanístico e o desenvolvimento sustentável para a garantia do direito à moradia. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 2, n. 2, p.102-122, jul./dez., 2016.

BAZOLLI, J. A. A tímida aplicação do Estatuto da Cidade como ferramenta para a regularização fundiária urbana. **Revista Esmat**, Palmas, ano 4, n. 4, p. 157-178, jan./dez., 2012.

BENVENGA, B. M. de M. **Conjuntos habitacionais, espaços livres e paisagem**: apresentando o processo de implantação, uso e avaliação de espaços livres urbanos. São Paulo, 2011. 251p. Dissertação (Mestrado em Paisagem e Ambiente) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

BERNARDI, J. **A organização municipal e a política urbana**. 2. ed. Curitiba: Ibpx, 2009.

BESERRA, M. dos R.; TEIXEIRA, S. M. Urbanização e Segregação Socioespacial: O Papel do Estado no Planejamento Urbano. **Rev. FSA**, Teresina, v.13, n. 3, p. 228-246, maio/jun., 2016.

BOFF, L. **Sustentabilidade**: o que é: o que não é. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BONDUKI, N. **Pioneiros da habitação social**. São Paulo: Editora Unesp; Edições Sesc, 2014, v. 1: “Cem anos de política pública no Brasil”.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. v.1, p. 70-104, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 25, de 11 de maio de 2010.** Regulamenta o Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público – PRÓ-MORADIA. 2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 maio 2010. Seção I, p. 62-66.

BRASIL. **Lei Nº. 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedade de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. 1964.

BRASIL. **Lei Nº. 9.514, de 20 de novembro de 1997.** Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. 1997.

BRASIL. **Política Nacional de Habitação.** Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2004.

BRASIL. **Sobre o PAC.** Ministério do Planejamento. [201-?]. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRELSFORD, C.; LOBO, J.; HAND, J. BETTENCOURT, L. M. A. Heterogeneity and scale of sustainable development in cities. **Proceedings of National Academy of Sciences of the United States of America – PNAS.** 01 mai. 2017.

BRELSFORD, C.; LOBO, J.; HAND, J. BETTENCOURT, L. M. Figure S17: The mean sustainability Index, Xi versus total metropolitan population for Brazilian Metropolitan Areas. **1 figura p&b.** 2017. Disponível em: <<http://www.pnas.org/content/early/2017/04/25/1606033114.full.pdf?with-ds=yes>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

BRUNA, G. C.; PISANI, M. A. J.; MELO, C. J.; FIGUEIREDO, E. C. de; GIL, E. L. Conjunto Habitacional Jacinta Andrade na Cidade de Teresina, Estado do Piauí, Brasil. IN: CONGRESO INTERNACIONAL DE VIVIENDA COLECTIVA SOSTENIBLE. VIVIENDA E INCLUSION, 1, 2014. Barcelona. **Anais...** Barcelona: Máster Laboratorio de la Vivienda Sostenible del Siglo XXI, 2014. p. 464-469.

CAFRUNE, M. E. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicações e exercício de direitos. **RIDH**, Bauru, v.4, n. 1, p. 185-206, jan./jun., 2016.

CAMPOS, R. Concepção política das cidades inteligentes: a experiência Smart City Berlin. **Revista Movimentos Sociais & Dinâmicas Espaciais.** Recife, v.6, n.1, p.154-174, 2017.

CANUTO, E. M. A. **Direito à moradia urbana:** aspectos da dignidade da pessoa humana. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARDOSO, A. L.; SILVEIRA, M. C. B. da. O plano diretor e a política de habitação. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T (Org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade:** balanço crítico e perspectivas (p. 99-126). Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR, UFRJ, 2011.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; NAVARRO, C. A. O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007-2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **IPEA**. Textos para discussão 2174. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CARVALHO, C. O.; MORAES, A. F. A. Políticas públicas e movimentos sociais no planejamento e gestão urbanos brasileiros. **Panóptica**, v. 11, n. 2, p. 571-605, jul./dez., 2016.

CARVALHO, I. M. R. de. 2 fotografias color. digital. Teresina, 2017.

CERQUEIRA, F.; FACCHINA, M. A Agenda 21 e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: as oportunidades para o nível local. **Caderno de Debate Agenda e Sustentabilidade**, n. 7, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, 2005.

CISOTTO, M. F.; VITTE, A. C. O consumo da natureza no novo padrão de ocupação urbana. **Geografia em Atos (online)**, v. 1, p. 26-29. 2010.

COROMINAS, V. V.; CARRIÇO, J. M. A evolução do direito à propriedade e a função social da propriedade. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 1-21, jul./dez. 2016.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 2002.

COSTA, B. S.; VENÂNCIO, S. R. A função social da cidade e o direito à moradia digna como pressupostos do desenvolvimento urbano sustentável. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 6, n. 2, p. 106-136. 2016

COSTA, S. da S. A trajetória recente da política de habitação social no Brasil. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 3, ago. 2014.

COSTA, V. Políticas públicas no Brasil: uma agenda pesquisas. **Revista Ideias**. Campinas, ano 6, n. 2, 2015.

COUTINHO, C. M. C.; MORAIS, J. L. B. Direito fundamental ao meio ambiente como elemento constitutivo da democracia. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, n. 15, p. 173-198, jan./abr., 2016.

DALY, H. E. Crescimento Sustentável? Não, obrigado. **Revista Ambiente & Sociedade**. v. 7, n. 2, p. 197-201. jul./dez. 2004.

DUMONT, T. V. R. Uma análise da Política Urbana e Habitacional no Brasil – a construção de uma ilusão. **Áskesis**, v. 3, n. 1 jan./jun., p. 23-44, 2014.

FERREIRA, J. S. W. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**: Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbano. São Paulo: LABHAB; FUPAM. 2012a.

FERREIRA, R. F. Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil. In LAGO, L. C. do (Org.). **A autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. 2012b.

FINEP. Grupo de Arquitetura e Planejamento. **Habitação popular**: Inventário da ação governamental. Rio de Janeiro: FINEP, 1983.

FJP. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil 2013**: Resultados Preliminares. Belo Horizonte, 2015a.

FJP. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte, 2015b.

FJP. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte, 2013.

FLORES, S. D.; MEDEIROS, R.M.V. A dimensão territorial da sustentabilidade. In: SAQUET, M. A. (Org.). **Estudos territoriais na ciência geográfica**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

GALINDO, E.; MONTEIRO, R. A. Nova Agenda Urbana no Brasil à luz da Habitat III. **Boletim regional, urbano e ambiental - IPEA**, n.15, jul./dez. 2016.

GANEM, R. S. (Org.). **Conservação da biodiversidade**: legislação e políticas públicas. Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

GAZOLA, P. M. **Concretização do direito à moradia digna**: teoria e prática. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GEMINI WIND PARK. High resolution pictures. **2 fotografias color**. digital. Netherlands, 2017. Disponível em: <http://geminiwindparl.nl/e_photo-s.html>. Acesso em: 13 dez. 2017.

GONDIM, L. M. de P. Meio ambiente urbano e questão social: habitação popular em áreas de preservação ambiental. **Caderno CHR**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 115-130, jan./abr. 2012.

GOULART, J. O; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 455-476, maio/jun., 2016.

GUIMARÃES, R. P.; FONTOURA, Y. S. dos R. da. Rio +20 ou Rio -20? Crônica de um fracasso anunciado. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 19-39, set./dez., 2012.

HERZOG, C. **Cidades para todos**: (re)aprendendo a conviver com a Natureza. Rio de Janeiro: Mauad X: Inverde, 2013.

HONDA, S. C. A. L.; VIEIRA, M. C.; ALBANO, M. P; MARIA, Y. R. Planejamento ambiental e ocupação do solo urbano em Presidente Prudente (SP). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 1, p.62-73, jan./abr., 2015.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? **IPEA**, Texto para discussão 1853. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

LAGO. Política urbana e autogestão na produção das cidades brasileiras. IN: FERREIRA R. F. C. F.; BIASOTTO, R. C. (Org.). **Políticas Públicas e Direito à Cidade: Política Habitacional e o Direito à Moradia Digna**. Caderno Técnico. Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p 94-105.

LEFF, E. **Saber Ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITE, C.; AWAD, J. di C. M. **Cidades sustentáveis, cidades Inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LIMA, A. J. Planos diretores e os dilemas da governança urbana no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 362-375, ago./dez., 2012.

LIMA, G. D. da C. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, n. 23, p. 121-132, jan./jun., 2011.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração de crescimento. **IPEA**, Texto para discussão 2253. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

LORENZETTI, M. S. B.; ARAÚJO, S. M. V. G. de. A moradia como objeto de política federal. **Caderno ASLEGIS**, v. 3, n. 8, p. 26-31, maio/ago.1999.

MAGALHÃES NETO, F. B. de. Estatuto da Cidade: análise a partir do Direito Ambiental, do Direito Internacional e da Constituição Brasileira. **Revista de Direito da ADVOCEF**, ano 7, n. 13, p. 87-121, 2011.

MARC, A.; HEHL, R. **Minha Casa – Nossa Cidade!:** Innovating Mass Housing for Social Change in Brazil. Berlin: Ruby Press, 2014.

MARICATO, E. Contradições e avanços da Habitat II. In: GORDILHO-SOUZA, A. (Org.). **Habitar Contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90**. Salvador: UFBA, 1997, p.21-37.

MARICATO, E. O Estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010. p.5-22

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARICATO. E. Por um nove enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. **Cadernos Metrôpole**, v.21, p.33-52, 1º sem. 2009.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v.14, n.4, p.21-33, 2000.

MARQUES, C.; FREY, H. As mudanças habitacionais em regiões metropolitanas brasileiras. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.7, n.2, p.250-267, 2015.

MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA Carlos A. P. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013, p. 23- 46.

MARTINEZ, R. C.; ARRUDA, A. F. S. de.; SOUZA, C. F. O direito social à moradia digna como elemento essencial à concretização da cidadania: o acesso aos dados do déficit habitacional na sociedade da informação. **Revista Jurídica Direito & Paz**, ano XVIII, n.35, p.194-213, jul./dez., 2016.

MARTINS, B. X. Modelo crítico de expansão do setor imobiliário brasileiro ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Geographia**, ano 18, n.36, 2016.

MASTRODI, J.; ALVES, E. dos S. A segurança jurídica da posse como pressuposto do direito fundamental à moradia. **Revista de Direito da Cidade**, v.9, n.1, p.27-49, 2017.

MILANO, J. Z.; BONADIO, M. G. Centro versus Periferia: a produção periférica de habitação social na “cidade modelo” brasileira. **Cuadernos de Vivienda y Urbanismo**, v. 6, n. 11, jan./jun., 2013.

MOREIRA, T. A.; RIBEIRO, J. A. Z. M. T. A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI. **Caderno Metrop.**, São Paulo, v.18, n.35, p.15-31, 2016.

MOREIRA, V. de S.; SILVEIRA, S. de F. R. Indicadores de Desempenho do Programa Minha Casa, Minha Vida: avaliação com base na satisfação dos beneficiários. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 66, jan./jun. 2015.

NASCIMENTO, E. P. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Revista Estudos Avançados**. v. 16, n. 74. 2012.

NETHERLANDS. **Ministry of Infrastructure and the Environment**. The Netherlands. March, 2011.

NISIDA, V. C.; VANNUCHI, L. V. B.; ROSSI, L. G. A.; BORRELLI, J. F. de S.; LOPES, A. P. de O. A inserção urbana dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida na escala local: uma análise do entorno de sete conjuntos habitacionais. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v.17, n.2, p.63-80, 2015.

NOGUEIRA, R. L.; BOTELHO, R. A.; BASSO, C. L.; SANTOS, S. E. dos; ZAPP, A. C. Alternativas tecnológicas para planejamento urbano e energético sustentável: uma comparação entre Brasil e Alemanha. **Guaju**, Matinhos, v.2, n.2, p.161-181, jul./dez. 2016.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em 02 fev. 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016: 71/256. Nueva Agenda Urbana.** Septuagésimo primer período de sesiones, Tema 20 del programa. Dist. general. 25 de enero de 2017. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646660-S.pdf>>. Acesso em 23 de fev. 2017.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Rio +20 – Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável.** 2012. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/sobre/>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

PAGANI, E. B. S.; ALVES, J. de M.; CORDEIRO, S. M. A. Política de regularização fundiária urbana de interesse social em Londrina, Paraná. **Revista Katál**, Florianópolis, v.19, n.2, p. 184-193, jul/ser. 2016.

PENNA, N. A. Dinâmicas do capital e dinâmicas públicas na produção da cidade: conflitos e consensos. **Espaço & Geografia**, v.19, n.1, p.139-168, 2016.

PIRES, P. de M.; ARAÚJO, L. M. de. Análise Jurídica da Sustentabilidade Urbana. **Espaço em Revista**, v.15, n.2, p.116-140, jul./dez. 2013

PRADO, A. L. Desenvolvimento urbano sustentável: de paradigma a mito. **Oculum ens.**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 83-97, jan./jul. 2015.

PRONI, M. W.; FAUSTINO, R. B. Avanços e limites da política de desenvolvimento urbano no Brasil (2001-2014). **Planejamento e Políticas Públicas**, n.46, jan./jun. 2016.

RANGEL, H. M. V.; SILVA, J. V. de. O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 6, n.12, p. 57-78, jul./dez., 2009.

REIS, E. V. B.; VENÂNCIO, S. R. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v.7, n.2, p. 222-247, 2016.

REIS, J. E. de A. O direito ao ambiente e o direito à moradia: colisão e ponderação de direitos fundamentais. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.10, n.20, p.289-314, jul./dez., 2013.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, mar/abr. 2007.

ROGERS, R. **Cidades para um pequeno planeta.** Barcelona: Gustavo Gilli, 2001.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país? Avanços e Desafios. **Políticas Sociais** (IPEA), v. 12, p. 199-210, 2006.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, 2009.

ROLNIK, R. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1995. (Coleção primeiros passos; 203).

RUBIN, G. R.; BOLFE, S. A. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Revista Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 36, n.2, p. 201-213. maio-ago. 2014.

RUDEK, C. G.; MUZZILLO, C. S. O início da abordagem ambiental nos planos de desenvolvimento urbano brasileiro a partir da preocupação mundial em busca do desenvolvimento sustentável. **Akrópolis**, Umuarama, v. 15, n. 1 e 2, p.11-18, jan./jun. 2007.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, I. **Rumo à ecossocioeconomia: Teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTANA, G. V. de. **Marketing da “sustentabilidade habitacional: lançamentos imobiliários e ecologia urbana: em busca do equilíbrio**. Rio de Janeiro: Mauad X: Inverde, 2013.

SANT’ANNA, M. S. Planejamento Urbano e Qualidade de Vida: da Constituição Federal ao Plano Diretor. In: DALLARI, A. A.; DI SARNO, D. C. **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

SANTOS, G. de P.; AGUIAR, J. C. de. Direito à moradia e Política Habitacional Nacional: consequências para o mercado imobiliário. **Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 7, n. 2, p. 208-221, 2016.

SANTOS, M. **A urbanização Brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993.

SANTOS, M. O retorno do território. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (org). **Território: Globalização e Fragmentação**. 4ª ed. São Paulo: HUCITEC: ANPUR, 1998. p. 11-14.

SANTOS, M. O dinheiro e o território. In: BECKER, B. K; SANTOS, M. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. p. 13-21.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42. v.1.

SAULE JUNIOR, N. O direito à cidade como centro da nova agenda urbana. **Boletim regional, urbano e ambiental - IPEA**, n.15, jul./dez. 2016

SCHEIDT, F. S. da S.; SILVA, P. R. da; SILVA, S. M. C. P. da; HIROTA, E. H. Consideração dos requisitos ambientais em empreendimentos habitacionais de interesse social: um estudo de caso. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v.10, n.1, p.91-106, jan./mar., 2010.

SCHENK, L. Arquitetura e paisagem contemporânea brasileira: Fernando Chacel, ecogênese e sustentabilidade. **Revista Arquitetura e Urbanismo**, v.27, n. 223, p.70-72, 2012.

SCHUTZER, J. G. **Cidade e Meio Ambiente: A apropriação do Relevo no Desenho Ambiental Urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SEGGWISS, N. L. P. O direito à cidade sob a perspectiva das organizações internacionais. **Raízes Jurídicas**, Curitiba, v.8, n.1, p. 105-120, jan./jul. 2016.

SEIFFERT, M. E. B. **Gestão ambiental: instrumentos, esferas de ação, educação ambiental**. São Paulo: Atlas, 2007.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, A.; KLICKSBERG, B. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEQUINEL, M. C. M. Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável-Joanesburgo: entre o sonho e o possível. **Análise conjuntural**, v. 24, n. 11-12, p. 12-15, 2002.

SILVA, C. A. P. Sustentabilidade e Transição Paradigmática. In: OLIVEIRA, M. F. S. de; OLIVEIRA, O. J. R. de. (orgs). **De olho na mata: Educação, Fotografia e Sustentabilidade**. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2003, p.45-62.

SILVA, J. C. A. da. Favelas e Meio Ambiente Urbano. In: DALLARI, A. A.; DI SARNO, D. C. **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

SOUZA, M. A. A. Geografias da desigualdade: globalização e fragmentação. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (org). **Território: Globalização e Fragmentação**. 4. ed. São Paulo: HUCITEC: ANPUR, 1998. p. 21-27.

SOUZA, M. L. de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SPOSITO, M. E. B. Reestruturação urbana e segregação socioespacial no interior paulista. **Revista Eletrônica de geografia y ciencias sociales**, Universidad de Barcelona, v. 11, n. 245, 2007.

STEIL, C. A.; TONIOL, R. Além dos humanos: reflexões sobre o processo de incorporação dos direitos ambientais como direitos humanos nas Conferências das Nações Unidas. **Revista Horizontes Antropológicos**, ano 19, nº 40, Porto Alegre, p. 283-309, jul./dez. 2013.

TAMPIERE, G. A motorizada Berlim e suas enormes ruas e avenidas – onde também pedalam pessoas de todas as idades. **1 fotografia color**. digital. Berlim, 2017. Disponível em: <<http://thecityfixbrasil.com/2015/07/16/a-motorizada-berlim-e-suas-enormes-ruas-e-avenidas-onde-tambem-pedalam-pessoas-de-todas-as-idades/>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

TERESINA. **Mapeamento da área Urbana: Ortofotocarta/Levantamento aerofotogramétrico**. Teresina: SEMDUH, 2013.

TOLEDO, C. N. de. 1964: O golpe contra as reformas e a democracia. **Revista Brasileira de História**, v. 24, n. 47, p.13-28, São Paulo, 2004.

TÔRRES, R. K. A. A Corte Internacional de Justiça e o meio ambiente: uma análise do caso Gabčíkovo-Magymaros. In: VILELA, G. C.; RIEVERS, M. **Direito e Meio Ambiente: Reflexões Atuais**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 75-104.

VILLAÇA, F. **A ilusão do plano diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global Editora, 1986.

VITTE, A. C. Modernidade, Território e Sustentabilidade: refletindo sobre qualidade de vida. In: VITTE, C. de C. S.; KEINERT, T. M. M. (org). **Qualidade de Vida, Planejamento e Gestão Urbana**: Discussões teórico-metodológicas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

ZANGALLI JUNIOR, P. C.; Sustentabilidade urbana e as certificações ambientais na construção civil. **Revista Sociedade e Natureza**, v. 25, n. 2, Uberlândia, p. 291-302. maio/ago., 2013.

**APÊNDICE A – FORMULÁRIO DE ENTREVISTA COM MORADORES DO
RESIDENCIAL JACINTA ANDRADE**

Aprovado pelo Comitê de Ética em 31/01/2017 – Comprovante nº 006017/2017.

<u>PESQUISA DE CAMPO</u>	
FORMULÁRIO Nº: _____	
Data: ____/____/____	Entrevistador: _____
Quadra: _____	Lote: _____

1. DADOS DO MORADOR

1.1 Idade (anos)

- | | | |
|----------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 18 a 25 | <input type="checkbox"/> 46 a 50 | <input type="checkbox"/> acima de 60 |
| <input type="checkbox"/> 26 a 30 | <input type="checkbox"/> 51 a 55 | |
| <input type="checkbox"/> 31 a 45 | <input type="checkbox"/> 56 a 60 | |

1.2 Escolaridade

- | | | |
|--|---------------------------------|---------------------------------|
| <input type="checkbox"/> s/ instrução | <input type="checkbox"/> E.F.I. | <input type="checkbox"/> E.M.C. |
| <input type="checkbox"/> assina o nome | <input type="checkbox"/> E.F.C. | <input type="checkbox"/> E.S.I. |
| <input type="checkbox"/> sabe ler e escrever | <input type="checkbox"/> E.M.I. | <input type="checkbox"/> E.S.C. |

1.3 Naturalidade

- Teresina interior do Piauí outros estados outros

1.4 Bairro em que morava: _____

1.5 Profissão principal: _____

1.6 Bairro em que trabalha: _____

Obs: E.F.I. (ensino fundamental incompleto); E.F.C. (ensino fundamental completo); E.M.I. (ensino médio incompleto); E.M.C. (ensino médio completo); E.S.I. (ensino superior incompleto); E.S.C. (ensino superior completo).

2. MORADIA

2.1 Há quanto tempo reside no conjunto (em anos)?

- menos de 1 entre 2 e 3 acima de 4
 entre 1 e 2 entre 3 e 4

2.2 Como era sua moradia anterior?

- ocupação irregular casa/apt. próprios outro _____
 casa/apt. alugado casa de familiares

2.3 Como você avalia sua casa atual em relação à anterior?

- pior igual melhor

2.4 Número de ocupantes da unidade habitacional atual:

- 1 3 acima de 4
 2 4

2.5 Que tipo de usos desenvolve na moradia?

- residencial residencial/comercial residencial/serviço

2.6. Fez alguma modificação no projeto original da unidade habitacional?

- Sim Não

Se sim, qual? _____

2.7 Gostaria de fazer alguma modificação no projeto original da unid. habitacional?

- Sim Não

Se sim, qual? _____

2.8 Como você avalia a unidade habitacional, em relação à:

- a) estética: péssimo ruim bom ótimo
- b) dimensão e funcionalidade dos cômodos: péssimo ruim bom ótimo
- c) iluminação natural: péssimo ruim bom ótimo
- d) ventilação natural: péssimo ruim bom ótimo
- e) acústica: péssimo ruim bom ótimo

3. RELAÇÕES DE VIZINHANÇA E CONVIVÊNCIA

3.1 Mantém contato com algum dos vizinhos (laterais, frente, fundo)?

- Sim Não

3.2 Participa de atividades da associação de moradores do bairro?

- Sim Não

3.3 Frequenta alguma instituição ou realiza alguma atividade em conjunto com outros moradores do residencial?

- Sim Não

4. ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE

4.1 Algum morador da unidade habitacional possui algum tipo de deficiência?

- não visual mental
- auditiva física

4.2 Como você avalia o residencial em relação:

- a) às condições das calçadas: péssimo ruim bom ótimo
- b) ao calçamento das ruas: péssimo ruim bom ótimo

4.3 Que modal você utiliza com mais frequência para se deslocar?

- carro motocicleta bicicleta
 ônibus pedal

Outro: _____

4.4 Para onde você se desloca com este modal com mais frequência?

- trabalho
 acesso a serviços de saúde - hospitais, clínicas, etc.
 acesso a serviços de educação – escolas, creches, etc.
 lazer

Outro: _____

4.5 Qual o tempo médio de deslocamento para o seu destino?

- menos de 30 min. de 30 min. a 1 hora de 1 a 2 horas
 acima de 2 horas

4.6 Com que frequência (por semana) utiliza transporte público?

- nenhuma 1 vez de 2 a 3 vezes
 de 4 e 5 vezes de 5 a 6 vezes todos os dias

4.7 Como avalia o acesso ao transporte público no residencial em relação à:

- a) número de linhas de ônibus: péssimo ruim bom ótimo
b) tempo de espera nas paradas: péssimo ruim bom ótimo

5. INFRAESTRUTURA BÁSICA E SERVIÇOS URBANOS

5.1 Como você avalia o residencial em relação à:

- a) abastec. e qualidade da água: () péssimo () ruim () bom () ótimo
- b) abastec. de energia elétrica: () péssimo () ruim () bom () ótimo
- c) iluminação pública: () péssimo () ruim () bom () ótimo
- d) rede coletora de esgoto: () péssimo () ruim () bom () ótimo
- e) coleta de lixo: () péssimo () ruim () bom () ótimo
- f) arborização pública: () péssimo () ruim () bom () ótimo

5.2 Quais desses equipamentos comunitários do residencial já utilizou?

- Creches
- Escolas
- Unidades Básicas de Saúde
- Centro Cultural
- Quadra Poliesportiva
- Praças
- Outros: _____

5.3 Como avalia o residencial em relação à:

- | | | | | |
|-----------------------------|----------------------------------|-------------------------------|------------------------------|--------------------------------|
| a) Segurança: | <input type="checkbox"/> péssimo | <input type="checkbox"/> ruim | <input type="checkbox"/> bom | <input type="checkbox"/> ótimo |
| b) Lazer: | <input type="checkbox"/> péssimo | <input type="checkbox"/> ruim | <input type="checkbox"/> bom | <input type="checkbox"/> ótimo |
| c) Presença de áreas verdes | <input type="checkbox"/> péssimo | <input type="checkbox"/> ruim | <input type="checkbox"/> bom | <input type="checkbox"/> ótimo |