



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DOUTORADO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE (DDMA)**



**Doutorado em Desenvolvimento
e Meio Ambiente**

**Associação Plena
em Rede**



UFPI

UFC

UFRN

UFPB

UFPE

UFS

UESC

**DESAFIOS DA HABITAÇÃO POPULAR EM CIDADES
CONTEMPORÂNEAS: ESTUDO DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS NA
CIDADE DE TERESINA, PIAUÍ**

GEOVANA ALVES ROCHA VIEIRA

TERESINA, PIAUÍ
2019

GEOVANA ALVES ROCHA VIEIRA

**DESAFIOS DA HABITAÇÃO POPULAR EM CIDADES
CONTEMPORÂNEAS: ESTUDO DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS NA
CIDADE DE TERESINA, PIAUÍ**

Tese apresentada à Universidade Federal do Piauí para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente (Programa de Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente / UFPI). Linha de pesquisa: Planejamento e gestão de zonas semiáridas e ecossistemas limítrofes. Área de Concentração: Ambiente e Paisagem Urbana

Orientadora: Wilza Gomes Reis Lopes
Co-Orientador: Antônio Cardoso Façanha

TERESINA, PIAUÍ
2019

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processos Técnicos

V657 Vieira, Geovana Alves Rocha.
Desafios da habitação popular em cidades contemporâneas :
estudo de assentamentos informais na cidade de Teresina, Piauí /
Geovana Alves Rocha Vieira. -- 2019.
202 f. : il.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Piauí,
Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Teresina,
2019.

“Orientadora: Wilza Gomes Reis Lopes”

“Co-Orientador: Antônio Cardoso Façanha.”

1 Sustentabilidade urbana - Teresina(PI). 2. Expansão urbana
- Impacto ambiental. 3. Regularização fundiária. I. Lopes, Wilza
Gomes Reis. II. Façanha, Antônio Cardoso. III. Título.

CDD 307.109 812 2

Elaborado por Thais Vieira de Sousa Trindade - CRB-3/1282

GEOVANA ALVES ROCHA VEIRA

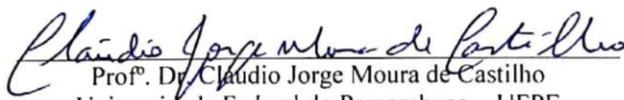
**DESAFIOS DA HABITAÇÃO POPULAR EM CIDADES CONTEMPORÂNEAS:
ESTUDO DE ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS NA CIDADE DE
TERESINA, PIAUÍ**

Tese apresentada à Universidade Federal do Piauí como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento e Meio Ambiente (Programa de Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente / UFPI).
Linha de pesquisa: Planejamento e gestão de zonas semiáridas e ecossistemas limítrofes.
Área de Concentração: Ambiente e Paisagem Urbana.

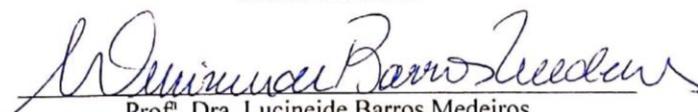
Aprovada em: 22/07/2019



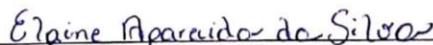
Profª. Dra. Wilza Gomes Reis Lopes
Orientadora
(PRODEMA/UFPI)



Prof. Dr. Claudio Jorge Moura de Castilho
Universidade Federal do Pernambuco – UFPE
Membro Externo



Profª. Dra. Lucineide Barros Medeiros
Universidade Estadual do Piauí – (UESPI)
Membro Externo



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



Profª. Dra. Karenina Cardoso Matos
Universidade Federal do Piauí – (UFPI)
Membro Interno

DEDICO:

Aos milhões de brasileiros que residem em
assentamentos informais e, aos meus
orientadores e amigos, professora Wilza
Lopes e professor Antônio Façanha, por
terem confiado em mim e acreditado no
meu trabalho.

AGRADECIMENTO

Agradeço, primeiramente, à Deus, por estar sempre ao meu lado, me abençoando, em todas as decisões de minha vida.

Aos meus pais, Lucélia e Luis Carlos, que sempre foram meu modelo, segurança e incentivo, agradeço, imensamente, por todo amor e cuidado.

Ao Túlio Monteiro, meu querido marido, que durante a caminhada, sempre que precisei, esteve ao meu lado com paciência e palavras de perseverança, sendo meu ponto de equilíbrio e de fortaleza.

À minha sobrinha e afilhada, Ane Alves, que nos momentos de angústia e cansaço, ela sempre foi a luz em minha vida.

Às minhas irmãs, Luana Alves e Aíla Alves, que além de minhas amigas, são minhas companheiras, que oram e torcem pelas minhas vitórias.

À querida amiga Regina Mattaraia (*in memorium*), que com sua doçura, sempre levava paz para nossos encontros.

Aos meus amigos e familiares, que torcem pelas minhas conquistas e estão ao meu lado, em todos os momentos.

À Universidade Federal do Piauí (UFPI), em especial, aos meus colegas de trabalho, pelo apoio imprescindível para que a pesquisa acontecesse.

À querida Ângela Vieira, colega de pesquisa, que conheci durante a caminhada e, que foi fundamental para que as visitas de campo ocorressem.

Aos professores Cláudio Castilho, Kerenina Matos, Paulo Henrique Bueno, Liége Moura, Elaine Aparecida da Silva, Lucineide Barros, membros da banca de qualificação e defesa por gentilmente aceitarem participar destas etapas do trabalho e, também, pelas valiosas contribuições.

Ao professor Antônio Façanha, pessoa admirável como pesquisador e ser humano. Que além de ter sido meu professor e co-orientador, tornou-se um amigo. Agradeço por todo apoio na pesquisa, e também, pelas palavras de consolo nos momentos de aflição e angústia. Serei eternamente grata.

À professora Wilza Lopes, que me acompanha há mais de uma década, agradeço por, em todos estes anos, compartilhar comigo seus conhecimentos, suas experiências e sempre exigir mais de mim. Sem dúvidas, grande parte da minha carreira profissional, agradeço a ela. Assim, é com enorme prazer e carinho que a tenho em minha vida.

Ao José Santana, funcionário do Prodema/UFPI, que constantemente esteve de prontidão em ajudar no que fosse necessário.

A todos meus queridos colegas do Doutorado (Turma 2015-2019), pelas ajudas e experiências compartilhadas, que tornaram esta caminhada mais leve.

Aos professores do Prodema, por todos os conhecimentos transmitidos.

À Josy Moraes, Janis Moraes, Orleando Carvalho e Romário Gonçalves, que foram essenciais para que a parte gráfica do trabalho existisse.

Em especial, a todas pessoas que, generosamente, dispuseram de seu tempo para compartilhar comigo suas vivências em assentamentos. Foi uma experiência de vida inesquecível, certamente transformadora, como ser humano e pesquisadora.

Sou grata a todos que me ajudaram e torceram por mim durante esta caminhada.

RESUMO

A partir do século XX, no Brasil, inicia-se de modo acelerado o processo de crescimento das cidades associado a um rápido aumento demográfico desacompanhado pela implantação de infraestrutura urbana e redes habitacionais suficientes. Como resultado, a ausência de espaços residenciais adequados e, financeiramente acessíveis, levou a população a se instalar em áreas fora da ocupação formal, resultando na criação de moradias em favelas urbanas. A capital do Piauí, estado do Nordeste do Brasil, sofreu elevada expansão na década de 1970, com o surgimento de novos polos de densidade populacional e, juntamente com eles, o aumento dos setores de pobreza na cidade, de forma mais intensa desde a década de 1990. Neste período, foi intenso o estabelecimento de ocupações informais de grande porte na capital, como a Vila Irmã Dulce, atualmente com 3.989 unidades habitacionais, na zona Sul de Teresina, além das vilas Santa Bárbara, 1.800 domicílios, na zona Leste, e Vila Alto da Ressurreição, 3.000 domicílios, zona Sudeste da capital, apoiados pelos movimentos sociais e resguardados pela Constituição democrática estabelecida no país, em 1988. Atualmente, apenas em Teresina há mais de 200 mil pessoas residindo na informalidade segundo dados da Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Assim, uma vez que a falta de moradia atinge milhares de brasileiros, há a necessidade de estudos voltados para a questão da moradia e da regularização fundiária, não só em Teresina, mas em todo o país. Desta forma, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a presença dos assentamentos urbanos informais na perspectiva do seu impacto ambiental e sua influência na transformação do espaço urbano da cidade de Teresina, Piauí. Como objetivos específicos têm-se a) discutir sobre aspectos da gestão urbana voltados para o direito à cidade, enfocando a informalidade habitacional, além disso, b) identificar os assentamentos informais e verificar sua inserção urbana na cidade de Teresina, ainda, c) analisar a expansão do espaço urbano da capital do Piauí, a partir da inserção das ocupações informais na cidade. Do mesmo modo, d) avaliar a implantação no espaço urbano das ocupações informais estudadas e, e) caracterizar os assentamentos informais estudados, enfocando o processo de ocupação e a relação de seus moradores com a comunidade. Para isso, foi realizada coleta de documentos em agências públicas, como a Prefeitura de Teresina e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, além da visita de campo nas referidas comunidades com aplicação de entrevista semiestruturada e registros fotográficos. Foram elaborados, por meio do software QGIS, versão 3.4, mapas do espaço urbano de Teresina com a inserção dos assentamentos urbanos informais. Assim, foi observado que o processo de urbanização das cidades brasileiras levou à produção do espaço urbano caracterizado pelo espraiamento, exclusão e desigualdades socioespaciais. Embora, tenha havido melhorias significativas, quanto às políticas urbanas no país, especialmente nos anos 2000, elas não foram devidamente implantadas, potencializando a ação do mercado imobiliário privado e especulativo, aumentando a barreira dos pobres urbanos ao acesso à cidade formal. Assim, carentes de acesso à terra formal, a população de menor poder aquisitivo, busca na informalidade a alternativa para aquisição da moradia, aumentando, cada vez mais, a quantidade de assentamentos urbanos informais no espaço urbano da cidade de Teresina, distribuídos por todas as quatro regionais da cidade, sejam nas áreas providas de serviços e infraestrutura, ou em áreas carentes, geralmente periferias. Diante disso, há uma necessidade constante e incessante de estudos voltados para a problemática da habitação no país.

Palavras-chave: Sustentabilidade urbana. Direito à cidade. Regularização fundiária. Expansão urbana. Resistência social.

ABSTRACT

From the twentieth century, in Brazil, the process of growth of cities associated with a rapid demographic increase unaccompanied by the implementation of urban infrastructure and sufficient housing networks began to accelerate. As a result, the absence of adequate and affordable housing spaces led the population to settle in areas outside the formal occupation, resulting in housing in urban slums. The capital of Piauí, state of northeastern of Brazil, underwent high expansion in the 1970s, with the emergence of new population density poles and, together with them, the increase of poverty sectors in the city, more intensely since the 1990s. During this period, the establishment of large informal occupations in the capital was intense, such as Vila Irmã Dulce, which currently has 3,989 housing units in the south of Teresina, as well as the Villas Santa Barbara, 1,800 households in the east, and Vila Alto da Ressurreição, 3,000 households in the southeastern part of the capital, supported by social movements and protected by the democratic constitution established in the country in 1988. Currently, in Teresina alone there are more than 200,000 people residing in informality according to data from the Teresina City Hall (PMT) and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). Thus, since homelessness affects thousands of Brazilians, there is a need for studies focused on housing and land regularization, not only in Teresina, but throughout the country. Therefore, this research aims to analyze the presence of informal urban settlements from the perspective of their environmental impact and their influence on the transformation of the urban space of the city of Teresina, Piauí. So, with specific objectives are: a) to discuss about urban management aspects focused on the right to the city, focusing on housing informality; b) identify informal settlements and verify their urban insertion in the city of Teresina; c) analyze the expansion of the urban space of the capital of Piauí, from the insertion of informal occupations in the city. Similarly, d) to evaluate the implantation in the urban space of the informal occupations studied and, e) to characterize the informal settlements studied, focusing on the occupation process and the relationship of its residents with the community. For this, documents were collected at public agencies, such as the Teresina City Hall and the Brazilian Institute of Geography and Statistics, as well as a survey in the referred communities with semi-structured interviews and photographic records. Using the QGIS software, version 3.4, maps of the urban space of Teresina were elaborated with the insertion of informal urban settlements. Thus, it was observed that the urbanization process of Brazilian cities led to the production of urban space characterized by sprawl, exclusion and socio-spatial inequalities. Although there have been significant improvements in urban policies in the country, especially in the 2000s, they have not been properly implemented, enhancing the action of the private and speculative housing market, increasing the barrier of the urban poor to access to the formal city. Thus, lacking access to the formal land, the population with the lowest purchasing power, informally seeks the alternative to purchase housing, increasing, increasingly, the amount of informal urban settlements in the urban space of the city of Teresina, distributed throughout four regional cities, whether in areas provided with services and infrastructure, or in underserved areas, often on the outskirts. Given this, there is a constant and constant need for studies focused on the housing problem in the country.

Keywords: Urban Sustainability. Right to the city. Land regularization. Urban Expansion. Social resistance.

RESUMEN

A partir del siglo XX, en Brasil, se inicia de modo acelerado el proceso de crecimiento de las ciudades asociado a un rápido aumento demográfico desatendido por la implantación de infraestructura urbana y redes habitacionales suficientes. Como resultado, la ausencia de espacios residenciales adecuados y, financieramente accesibles, llevó a la población a instalarse en áreas fuera de la ocupación formal, resultando en la creación de viviendas en favelas urbanas. La capital de Piauí, estado del Nordeste de Brasil, sufrió una elevada expansión en la década de 1970, con el surgimiento de nuevos polos de densidad poblacional y, junto con ellos, el aumento de los sectores de pobreza en la ciudad, de forma más intensa desde la década de 1990. En este período, fue intenso el establecimiento de ocupaciones informales de gran porte en la capital, como la Villa Hermana Dulce, actualmente con 3.989 unidades habitacionales, en la zona Sur de Teresina, además de la villa Santa Bárbara, 1.800 domicilios, en la zona Este, y Vila Alto de la Resurrección, 3.000 domicilios, zona Sudeste de la capital, apoyados por los movimientos sociales y resguardados por la Constitución democrática establecida en el país, en 1988. Actualmente, sólo en Teresina hay más de 200 mil personas residiendo en la informalidad según datos del Ayuntamiento Municipal de Teresina (PMT) y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Así, una vez que la falta de vivienda alcanza a miles de brasileños, hay la necesidad de estudios dirigidos a la cuestión de la vivienda y de la regularización agraria, no sólo en Teresina, sino en todo el país. De esta forma, esta investigación tiene como objetivo analizar la presencia de los asentamientos urbanos informales, su impacto ambiental y su influencia en la transformación del espacio urbano de la ciudad de Teresina, Piauí. Como objetivos específicos se tiene discusión sobre aspectos de la gestión urbana orientados al derecho a la ciudad, enfocando la informalidad habitacional, además, identificar los asentamientos informales y verificar su inserción urbana en la ciudad de Teresina, aún, analizar la expansión del espacio urbano de la ciudad capital de Piauí, a partir de la inserción de las ocupaciones espontáneas en la ciudad. De igual modo, evaluar la implantación en el espacio urbano de las ocupaciones espontáneas estudiadas y, caracterizar los asentamientos informales estudiados, enfocando el proceso de ocupación y la relación de sus habitantes con la comunidad. Para ello, se realizó la recolección de documentos en agencias públicas, como el Ayuntamiento de Teresina y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, además de la visita de campo en las referidas comunidades con aplicación de entrevista semiestructurada y registros fotográficos. Se elaboraron, a través del software QGIS, versión 3.4, mapas del espacio urbano de Teresina con la inserción de los asentamientos urbanos informales. Así, se observó que el proceso de urbanización de las ciudades brasileñas llevó a la producción de espacio urbano caracterizado por el espasamiento, exclusión y desigualdades socioespaciales. Aunque se han producido mejoras significativas, en cuanto a las políticas urbanas en el país, especialmente en los años 2000, no se han implementado adecuadamente, potenciando la acción del mercado inmobiliario privado especulativo, aumentando la barrera de los pobres urbanos al acceso a la ciudad formal. Así, carentes de acceso a la tierra formal, la población de menor poder adquisitivo, busca en la informalidad la alternativa para la adquisición de la vivienda, aumentando cada vez más la cantidad de asentamientos urbanos informales en el espacio urbano de la ciudad de Teresina, distribuidos por todas las regiones cuatro regionales de la ciudad, ya sean en áreas de servicio e infraestructura áreas desfavorecidas, a menudo en las periferias. Ante ello, hay una necesidad con incesante de estudios dirigidos a la problemática de la vivienda en el país.

Palabras clave: Sostenibilidad urbana. Derecho a la ciudad. Regularización de la tierra. Asentamiento urbano informal. Resistencia social.

LISTAS DE FIGURAS

Figura 4.1: Traçado inicial de Teresina	49
Figura 4.2: Histograma do número de habitantes por década em Teresina.....	51
Figura 4.3: Mapa de localização, no espaço urbano de Teresina, dos conjuntos habitacionais de interesse social de grande porte (acima de 1.00uhs) das décadas de 1960, 1970 e 1980	53
Figura: 4.4: Mapa de ocupação da zona urbana de Teresina nos anos de 1984, 1994, 2004 e 2016.....	55
Figura 4.5: Produção da COHAB-PI por década em Teresina.....	56
Figura 4.6: Mapa com assentamentos urbanos informais em Teresina, inseridos no espaço urbano da cidade, anteriores aos anos 2000	58
Figura 4.7: Área livre no assentamento Parque Brasil, em Teresina, Piauí.....	60
Figura 4.8: Via plana e com calçamento no assentamento Parque Brasil, em Teresina, Piauí.....	60
Figura 5.1: Conjunto Parque Piauí, na zona sul de Teresina.....	70
Figura 5.2: Imagem aérea de condomínio de alto padrão na periferia de Teresina, Piauí...	73
Figura 5.3: Assentamento urbano informal em área de risco em Teresina.....	73
Figura 5.4: Ausência de saneamento na Vila Jesus de Nazaré.....	73
Figura 6.1: Mapa de distribuição dos assentamentos urbanos informais em Teresina	90
Figura 6.2: Mapa dos assentamentos urbanos de Teresina, quanto ao porte.....	92
Figura 7.1: Assentamentos urbanos informais, em Teresina, por tempo de ocupação.....	106
Figura 7.2: Mapa de evolução dos assentamentos urbanos informais na cidade de Teresina, Piauí	108
Figura 7.3: Carência de saneamento nas ruas da Vila Santa Maria das Vassouras.....	110
Figura 7.4: Imagens da Vila Jesus de Nazaré, Teresina, Piauí.....	111
Figura 8.1: Rua em pedra na vila Alto da Ressurreição.....	128
Figura 8.2: Avenida Henry Wall de Carvalho, uma das principais vias de acesso a vila Irmã Dulce.....	129
Figura 8.3: Ausência de esgotamento sanitário na vila Irmã Dulce.....	129
Figura 9.1: Chuvas intensas desabrigam famílias de assentamentos urbanos informais, em Teresina, Piauí.....	141
Figura 9.2: Carência de infraestrutura na vila Irmã Dulce.....	142
Figura 9.3: Imagem aérea do condomínio horizontal, em 2007.....	144

Figura 9.4: Imagem aérea do condomínio horizontal, em 2018.....	144
Figura 9.5: Imagem aérea do Conjunto Habitacional Jacinta Andrade, em 2005.....	144
Figura 9.6: Imagem aérea do Conjunto Habitacional Jacinta Andrade, em 2018.....	144
Figura 9.7: Presença de vegetação na vila Irmã Dulce.....	145
Figura 9.8: Imagem da ocupação da área na vila Irmã Dulce, 1998.....	146
Figura 10.1: Início da ocupação da vila Irmã Dulce.....	160
Figura 10.2: Demarcação das ruas, feita pelos moradores, na vila Irmã Dulce.....	160
Figura 10.3: Moradores com vasilhas, na fila para pegar água na vila Irmã Dulce, no final da década de 1990.....	161
Figura 10.4: A inauguração da escola Alternativa Três de Junho contou com a presença de comunidade e de algumas autoridades.....	162
Figura 10.5: Rua sem pavimentação na Vila Irmã Dulce.....	162
Figura 10.6: Pavimentação em asfalto e piso intertravado na Vila Irmã Dulce.....	162
Figura 10.7: Percuso para a subida do morro na vila Irmã Dulce.....	163
Figura 10.8: Casa em cima do morro na Vila Irmã Dulce.....	163
Figura 10.9: Casa de taipa na Vila Irmã Dulce.....	163
Figura 10.10: Casa em alvenaria, após reforma, na Vila Irmã Dulce.....	163
Figura 10.11: Mapa da Vila Irmã Dulce.....	164
Figura 10.12: Moradia com uso misto, na Vila Irmã Dulce, Teresina-PI.....	165
Figura 10.13: Moradia com risco de desabamento na vila Irmã Dulce.....	166
Figura 10.14: Mapa da Vila Alto da Ressurreição.....	168
Figura 10.15: Sobrado na vila Alto da Ressurreição.....	169
Figura 10.16: Mapa da Vila Santa Bárbara.....	170
Figura 10.17: Rua sem calçamento na Vila Santa Bárbara.....	172
Figura 10.18: Moradia de cadeirante na rua Santa Elizabeth, na Vila Santa Bárbara.....	172
Figura 10.19: Vila Santa Bárbara dividida em dois setores.....	173
Figura 10.20: Casa de taipa na vila Santa Bárbara.....	173
Figura 10.21: Terrenos ocupados inicialmente pelo assentamento Parque Brasil.....	174
Figura 10.22: Mapa do Parque Brasil com os equipamentos urbanos.....	176
Figura 10.23: Casa em taipa na vila Irmã Dulce.....	179
Figura 10.24: Casa em alvenaria na vila Irmã Dulce.....	179

LISTAS DE TABELAS

Tabela 3.1: População urbana e rural do Brasil nas décadas de 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010 e taxa de urbanização.	34
Tabela 3.2: Estrutura de financiamento do BNH.....	37
Tabela 4.1: População residente e densidade demográfica nas SDUs	52
Tabela 6.1: Quantitativo de assentamentos urbanos informais em Teresina até 2016.....	87
Tabela 6.2: Assentamentos urbanos informais com menos de 51uh.....	88
Tabela 6.3: Assentamentos urbanos informais classificados quanto ao porte.....	91
Tabela 6.4: Assentamentos urbanos informais em Teresina que possuem maior números de unidades habitacionais.....	93
Tabela 7.1: Informações sobre os assentamentos urbanos informais em Teresina, Piauí .	105
Tabela 10.1: Paisagens urbanas em Teresina e as ocupações informais.....	158

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
APPs	Áreas de preservação permanente
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
COHAB	Companhia de Habitação
COHAB-PI	Companhia de Habitação do Piauí
COHEBE	Companhia Hidroelétrica da Boa Esperança
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
EC	Estatuto da Cidade
EUA	Estados Unidos da América
FAMCC	Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IAPEP	Instituto de Assistência e Previdência do Estado do Piauí
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
ONU-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PDDU	Plano de Desenvolvimento Urbano de Teresina
PDLI	Plano Local de Desenvolvimento Integrado

PET	Plano Estrutural de Teresina
PIB	Produto Interno Bruto
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMT	Prefeitura Municipal de Teresina
PNH	Plano Nacional de Habitação
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
REURB	Regularização Fundiária Urbana
RIDE	Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Grande Teresina
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SDR	Superintendência de Desenvolvimento Rural
SDU	Superintendência de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SEMDUH	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEMPPLAN	Secretaria Municipal De Planejamento
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UHs	Unidades Habitacionais
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
2	O USO DO TERRITÓRIO URBANO.....	25
2.1	O direito à cidade.....	25
2.2	Gestão e governança urbana.....	28
2.3	Sustentabilidade urbana.....	30
3	A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: O CASO DAS HABITAÇÕES POPULARES.....	33
3.1	As Políticas Públicas habitacionais	33
3.2	Periferização e fragmentação urbana.....	40
3.3	Os assentamentos urbanos informais: definições e tipologias.....	42
4	A URBANIZAÇÃO DE TERESINA E SUA RELAÇÃO COM A QUESTÃO DA HABITAÇÃO POPULAR.....	47
4.1	Evolução urbana	47
4.2	Produção habitacional popular no espaço urbano de Teresina	52
5	O DIREITO À CIDADE SOB A ÓTICA DAS HABITAÇÕES INFORMAIS	62
5.1	Introdução.....	63
5.2	Em busca do direito à cidade.....	64
5.3	A fragmentação do espaço urbano de Teresina: a periferia como cenário.....	67
5.4	Resultados e discussões.....	69
5.5	Considerações Finais.....	74
5.6	Referências.....	75
6	A INSERÇÃO DA MORADIA POPULAR NA CIDADE: ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS EM TERESINA, PIAUÍ	78
6.1	Introdução	79
6.2	Procedimentos metodológicos	81
6.3	O desafio da sustentabilidade urbana.....	81
6.4	Breve histórico do planejamento urbano em Teresina.....	83

6.5 Resultados e discussão.....	86
6.6 Considerações Finais.....	95
6.7 Referências	96
7 ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS COMO INDUTORES DE EXPANSÃO URBANA: ESTUDO NA CIDADE DE TERESINA, PIAUÍ.....	98
7.1 Introdução.....	99
7.2 Procedimentos metodológicos.....	100
7.3 A interferência dos assentamentos informais no processo urbano.....	101
7.4 A presença das ocupações espontâneas no espaço urbano de Teresina.....	103
7.5 Considerações Finais.....	111
7.6 Referências.....	112
8 REFLEXÕES SOBRE A POSSE DA TERRA EM ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA É POSSÍVEL?.....	114
8.1 Introdução	115
8.2 Ocupações informais e possibilidade de regularização fundiária.....	117
8.3 As leis voltadas para a regularização fundiária urbana.....	121
8.4 Considerações Finais.....	131
8.5 Referências	132
9 ASSENTAMENTOS HABITACIONAIS INFORMAIS NAS CIDADES: IMPACTOS AMBIENTAIS E MUDANÇAS NA PAISAGEM	136
9.1 Introdução.....	137
9.2 O meio ambiente, o espaço urbano e os assentamentos informais.....	138
9.3 Os impactos ambientais e as mudanças na paisagem do espaço urbano.....	141
9.4 Considerações Finais.....	149
9.5 Referências.....	150
10 “AQUI É MEU LUGAR”: ESTUDO DA RELAÇÃO DE MORADORES DE OCUPAÇÕES INFORMAIS URBANAS COM SEU ESPAÇO HABITADO.....	153
10.1 Introdução.....	154
10.2 Procedimentos metodológicos.....	154

10.3 As paisagens na área urbana de Teresina a partir das ocupações espontâneas: um breve histórico.....	156
10.4 As comunidades estudadas.....	159
10.4.1 A vila Irmã Dulcde.....	159
10.4.2 Vila Alto da Ressurreição.....	166
10.4.3 Vila Santa Bárbara.....	169
10.4.4 Parque Brasil.....	174
10.5 Resultados e discussão.....	178
10.6 Considerações Finais.....	181
10.7 Referências.....	181
11 CONCLUSÕES.....	183
REFERÊNCIAS.....	186
APÊNDICE A.....	197
APÊNDICE B.....	199

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre sustentabilidade vem ocorrendo, no Brasil, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92, que aconteceu na cidade do Rio de Janeiro, em junho de 1992, enquanto que sua relação com a questão habitacional, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, em Istambul, na Turquia, em 1996. Desde então, buscou-se o equilíbrio entre as práticas socioeconômicas e a questão ambiental, a fim de gerar um meio ecologicamente equilibrado. De fato, deve-se saber que o meio ambiente não se restringe à vegetação e à conservação de espaços verdes e, sim, à relação entre o meio ambiente e os processos sociais. Desta forma, é preciso um planejamento urbano atrelado ao planejamento ambiental, considerando, tanto a dinâmica ambiental, como a social e, ainda, a relação entre elas (ALENCAR, 2014). Ressalta-se que, a sustentabilidade pode ser obtida por meio de mudanças nas técnicas urbanas, adotadas pela sociedade em torno da consciência ecológica, e no uso de tecnologias poupadoras de recursos, bem como pela aplicabilidade das políticas urbanas.

No entanto, o crescimento das cidades brasileiras continua marcado pela expansão periférica com o estabelecimento de loteamentos ilegais, autoconstruídos e conjuntos habitacionais de interesse social em áreas desprovidas de infraestrutura, geralmente afastadas das áreas centrais (ALENCAR, 2014). Para Alencar (2014, p. 154), "vivemos cada vez mais em áreas urbanas, fragmentadas e sujeitas ao conflito. A visão integrada da cidade e da sociedade dá lugar aos interesses particulares [...]". A lógica da cidade é rodeada pelo mercado imobiliário, que conduz ao crescimento urbano pautado na exclusão social e o desrespeito aos recursos naturais.

Sendo assim, para transformar as cidades atuais em cidades sustentáveis é necessário que o poder público esteja disposto a conduzir um desenvolvimento ambiental eficiente, aliado com a conscientização da sociedade para a valorização e conservação do meio ambiente pois a inserção da participação social nas práticas ambientais é essencial para que as teorias saiam do papel (SAETA; LEITE, 2013).

Logo, para se alcançar a sustentabilidade é necessária uma cidade com identidade para todos, em que o maior desafio seria a exclusão da diferenciação social e a eliminação da segregação espacial, característica da ocupação dos centros urbanos (MORIN, 2013).

O déficit habitacional, no Brasil, é percebido, desde o final do século XIX, quando se iniciou, de modo acelerado, o processo de crescimento da cidade associado a vertiginoso aumento demográfico, desacompanhado da implantação de redes de infraestrutura urbana e

moradia. Com isso, a ausência de espaços residenciais adequados e, financeiramente, acessíveis, implicou na criação pela população de moradias em assentamentos urbanos precários, vistas como locais de degradação ambiental, insalubridade e exclusão social (LIMA, 2008).

Apesar dos avanços nos anos 2000, em relação a políticas públicas voltadas para a questão habitacional e de regularização fundiária, como a criação do Estatuto da Cidade, em 2001, a criação do Ministério das Cidades, em 2003, com a intenção de promover ações voltadas para o direito à cidade e inclusão social, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007 e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, por exemplo, Maricato (2011) afirma que a desigualdade crescente no Brasil não é devido à falta de leis e sim, pela não aplicabilidade das mesmas, pois no país, acima do aparato legal há questões políticas e relações de poder.

De acordo com os dados da Fundação João Pinheiro (2018), foi identificado, para o ano de 2015, no Brasil, déficit habitacional de 6,35 milhões de domicílios, que representa 9,3% dos domicílios particulares permanentes e improvisados. O maior déficit encontra-se nas regiões Sudeste e Nordeste, com 2,482 e 1,971 milhões de moradias, respectivamente. O estado do Piauí, no mesmo ano, apresentou déficit habitacional total, tanto urbano, quanto rural, de 104.215 domicílios, 9,9% dos domicílios. É importante destacar que, há 6.329 assentamentos urbanos informais no Brasil, onde residem mais de três milhões de famílias, totalizando 3.224.529 domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Neste trabalho, será considerado como déficit habitacional aquele estipulado pela Fundação João Pinheiro, na pesquisa do ano de 2015, que inclui a soma de quatro componentes: a) domicílios precários; b) coabitação familiar (famílias conviventes com intenção de se mudar ou residentes em cômodos); c) ônus excessivo com aluguel urbano (aluguel superior a 30% da renda domiciliar total) e d) adensamento excessivo de domicílios alugados (mais de três habitantes utilizando o mesmo cômodo) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

A produção do espaço urbano na América Latina tem sido composta pela formalidade e informalidade, observando-se que o acesso pela população de baixa renda à moradia nas cidades brasileiras é dado por meio da ocupação informal da terra ou pela produção habitacional pelo Estado (SANTOS *et al.*, 2017). Este tipo de ocupação do espaço urbano é reflexo da sociedade no espaço da cidade capitalista, em que há áreas residenciais segregadas, separando a estrutura social em classes, acarretando o acesso seletivo de classes específicas aos bens e serviços da cidade.

Neste contexto, Penna e Ferreira (2014) destacam que existem os territórios de risco, que são locais desvalorizados e esquecidos pelo capital, que passam a serem ocupados por populações pobres e marginalizadas da sociedade. Ocorre, ainda, a ocupação de terrenos ociosos para a provisão habitacional, que intensificam a fragmentação do tecido urbano.

Como a falta de moradia afeta milhões de brasileiros, são necessários estudos contínuos, voltados para a questão habitacional e para a regularização fundiária, não apenas em Teresina, mas em todo o país, já que quase 12 milhões de pessoas residem na informalidade, afetando diretamente a dignidade destes moradores, pois como afirma Machado, Bodnar e Silva (2017), a incapacidade deles de usufruir ao direito à cidade faz com que não se sintam pertencentes a ela.

No Brasil, segundo o Censo do IBGE de 2010 (IBGE, 2011), existem 11.425.644 de pessoas, o equivalente a 6% da população do país, residindo em aglomerados subnormais, nome técnico dado pelo órgão para os assentamentos urbanos informais, com mais de 51 unidades habitacionais. Enquanto que, no Piauí, há mais de 200 mil pessoas morando em 201 assentamentos informais, todos localizados em Teresina, sendo 195 na zona urbana e 6 na zona rural. Caso seja considerado que estes locais são desprovidos de infraestrutura adequada, de conforto ambiental nas habitações e de regularização fundiária, e ainda, que a moradia é direito de todos, observa-se um número elevado de pessoas desprovidas do direito à própria cidade.

A cidade de Teresina, capital do Piauí, apresentava, em 2010, população de 814.230 habitantes e densidade demográfica de 584,94 hab./ km² (IBGE, 2013). Desde o ano 2000, devido a Lei Complementar 2.960 e 2965, de 26 de dezembro de 2000, Teresina está dividida em regiões administrativas urbanas e rurais. Há uma Superintendência de Desenvolvimento Rural (SDR), localizada no centro da capital, e quatro Superintendências de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDU), espalhadas nas regionais da cidade: Centro/Norte, Leste, Sul e Sudeste (TERESINA, 2000a e 2000b).

Em Teresina, houve forte expansão urbana, na década de 1970, surgindo novos polos de adensamento populacional e, junto com eles, o aumento dos setores de pobreza na cidade. A urbanização refletia a expansão da cidade, como também o aumento das desigualdades físicas e sociais, acarretando no crescimento da problemática habitacional e na proliferação dos assentamentos precários na cidade (LIMA, 2013).

A população de menor renda, excluída do acesso formal à terra urbana, muitas vezes, é levada a ocupar áreas de risco ou ociosas, afastadas da área urbana consolidada, visando proporcionar a possibilidade de moradia. Neste sentido, Maricato (2017) afirma que a

ocupação das cidades brasileiras é caracterizada pelo mercado privado especulativo e restritivo, levando a população de baixa renda a ocupar áreas inadequadas ou ambientalmente frágeis como mangues, áreas de proteção ambiental, dunas e encostas. Isto acontece, em menor ou maior escala, na maioria das cidades brasileiras, sendo realidade, também, na cidade de Teresina.

Segundo Lima (1996), o surgimento da primeira favela, em Teresina, denominada COHEBE, ocorreu no ano de 1974, na zona sul da cidade. Contudo, foi apenas a partir do ano de 1997, com a implantação do Decreto-lei n. 3.344, Projeto "Habitação, Infraestrutura e Erradicação de Pobreza em Vilas e Favelas de Teresina", mais conhecido por Projeto Vila-Bairro, em que havia ações específicas municipais voltadas para ocupações irregulares (FIRME, 2002).

Atualmente, os assentamentos urbanos informais são encontrados por todas as zonas administrativas da cidade de Teresina: Norte, Sul, Leste e Sudeste. De acordo com os dados do IBGE (2013), juntamente com os fornecidos pela Prefeitura Municipal de Teresina (PMT), foram contabilizadas 195 ocupações informais urbanas em Teresina, abrangendo, aproximadamente, 57.562 famílias, correspondendo a mais de 200 mil moradores.

Estas ocupações são compostas, geralmente, por grande número de domicílios, como por exemplo, a Vila Irmã Dulce, na regional Sul e a Vila Alto da Ressurreição, na regional Sudeste de Teresina, que possuem, mais de 3.000 unidades habitacionais, cada uma. A partir da implantação desses assentamentos, ocorre a transformação da paisagem local, direcionamento da expansão urbana, demanda por infraestrutura básica e regularização fundiária, além de segregação socioespacial, sendo importante, então, o desenvolvimento de estudos sobre estes problemas.

Sendo assim, nesta pesquisa parte-se das seguintes questões norteadoras: a) Como estes assentamentos estão distribuídos no espaço urbano de Teresina? b) Quais motivos contribuíram para a inserção dos assentamentos urbanos informais em determinadas áreas da cidade? c) Quais as características dos assentamentos informais existentes em Teresina? d) O que tem sido feito, em termos de gestão pública, para o melhoramento e regularização dos assentamentos informais em Teresina?

Tem-se como hipótese que os assentamentos urbanos informais, em Teresina, modificam a paisagem, causam impactos no ambiente, direcionam o crescimento urbano, atuando como agentes produtores do espaço urbano.

Desta forma, teve-se como objetivo geral, analisar a presença de assentamentos urbanos informais, e sua influência na ocorrência de impactos ambientais e na transformação do espaço urbano da cidade de Teresina, Piauí.

E como objetivos específicos, foram propostos:

- a) Discutir aspectos da gestão urbana voltados para o direito à cidade, enfocando a informalidade habitacional;
- b) Identificar os assentamentos informais existentes e verificar sua inserção urbana na cidade de Teresina;
- c) Descrever a expansão do espaço urbano de Teresina, a partir da inserção dos assentamentos informais na cidade de Teresina;
- d) Refletir sobre a regularização fundiária de assentamentos informais, à luz da legislação urbanística brasileira relacionada ao tema
- e) Caracterizar os assentamentos informais estudados, enfocando o processo de ocupação, diagnóstico e a relação de seus moradores com o território em que vivem.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, foi realizada revisão bibliográfica, enfocando temas relacionados ao desenvolvimento sustentável, sustentabilidade urbana, assentamentos informais, políticas habitacionais e de regularização fundiária. Para isto, foram pesquisados livros, artigos e periódicos voltados para estas temáticas, abordando entre outros autores: Henri Acselrad, Edgar Morin, Milton Santos, Roberto Lobato Corrêa, Marcelo Lopes de Souza, Flávio Villaça, Renato Pequeno, Camila D'ottaviano, Ermínia Maricato, Suzanna Pasternak, Nabil Bonduki, Alberto Queiroz Filho, Claudio Castilho, Wilza Lopes, Antônio Façanha e Antônia Jesuíta de Lima. Também, foi realizado levantamento de dados secundários em órgãos como IBGE, SEMPLAN, SEMDUH, SDU e Arquivo Público do Estado do Piauí.

Além disso, foram feitas visitas de campo, para a realização de entrevistas semiestruturadas a fim de obter maiores informações a respeito das comunidades. O projeto de pesquisa foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética, com o número 80717217.1.0000.5214, juntamente com o Instrumento de Coleta de Dados (APÊNDICE B). Antes de realizar a entrevista, era feita a leitura do Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE) (APÊNDICE A). Para o desenvolvimento da entrevista foi seguido um roteiro, com perguntas relacionadas a aspectos, como, perfil do morador, motivos que o levou

a morar no assentamento, histórico da implantação, informações sobre a inserção na cidade, disponibilidade de equipamentos e serviços e sobre as unidades residenciais.

Além da **Introdução**, em que são expostos o tema, a justificativa, problemática, hipóteses, objetivos da pesquisa e estrutura, esta tese está composta por mais dez seções, em que se apresenta a revisão bibliográfica, os resultados obtidos e discutidos, desenvolvidos na forma de artigos, as considerações finais e as referências bibliográficas utilizadas.

A revisão bibliográfica foi elaborada a partir de aprofundamento conceitual, enfocando aspectos relacionados à urbanização, tendo como viés a inserção da moradia popular neste processo. Foi considerado, especialmente, os assentamentos urbanos informais, e como o poder público atua em relação a este processo, para dar amparo às necessidades da população, visando a melhoria das cidades. Desta forma, na segunda seção, intitulada **O uso do território urbano**, abordam-se as questões do uso do solo das cidades, ao longo dos anos, apresentando, assim, a gestão e governança urbana e a busca pelo direito à cidade como ferramentas indispensáveis para o alcance da sustentabilidade urbana.

Já na terceira seção, intitulada **A urbanização brasileira: o caso das habitações populares**, aborda-se a urbanização no Brasil com o viés nas habitações de interesse social, sejam elas, legais ou fora da legalidade. Apresenta-se síntese da história da urbanização brasileira, a atuação das políticas habitacionais neste processo, bem como o surgimento da periferia e a fragmentação do solo urbano. Ainda, são discutidos aspectos relacionados ao conceito de assentamento urbano informal, e suas causas e consequências.

Na quarta seção, intitulada **A urbanização de Teresina e sua relação com as questões habitacionais**, apresenta-se a evolução histórica da capital do Piauí, abordando, também, a gestão do município e, ainda, o estudo de políticas públicas habitacionais na cidade.

Os resultados da pesquisa estão apresentados em forma de artigos, a serem enviados para periódicos classificados como A, do Qualis Capes. Dessa forma, a quinta seção refere-se ao artigo, intitulado **O direito à cidade sob a ótica das habitações informais**, em que se apresenta discussão sobre a gestão do território urbano, o direito à cidade e aspectos da urbanização brasileira, que resultaram no surgimento de ocupações habitacionais informais, atendendo, assim, ao primeiro objetivo específico.

A sexta seção refere-se ao artigo, denominado: **A inserção da moradia popular na cidade: os assentamentos urbanos informais em Teresina, Piauí**, em que foi apresentado o panorama dos assentamentos urbanos informais presentes na cidade de Teresina, incluindo a

identificação, quantidade de moradores e sua localização urbana, vindo a atender ao proposto no segundo objetivo específico.

Na sétima seção apresenta-se o artigo, intitulado **Assentamentos urbanos informais como indutores de expansão urbana: estudo na cidade de Teresina, Piauí**, em que se expõe o processo de urbanização de Teresina e a presença dos assentamentos urbanos informais neste processo, sendo um agente modelador da cidade, incluindo a expansão urbana.

Na oitava seção apresenta-se o artigo, intitulado **Reflexões sobre a posse da terra em assentamentos urbanos informais: a regularização fundiária é possível?** Nele são discutidos aspectos relacionados às leis existentes sobre regularização fundiária, sua aplicabilidade e entraves existentes na legislação.

A nona seção traz o artigo denominado **Assentamentos habitacionais informais nas cidades: impactos ambientais e mudanças na paisagem**, são tratados aspectos relacionados aos impactos ambientais e transformações ocorridas na paisagem, a partir da implantação de assentamentos habitacionais informais.

Na décima seção, apresenta-se o artigo que tem como título, **“Aqui é meu lugar”**: **estudo da relação dos moradores de ocupações informais urbanas com seu espaço habitado**, em que é enfocada a história, a forma de ocupação, morfologia urbana, inserção urbana de alguns assentamentos informais na cidade de Teresina. Foram abordadas informações sobre o surgimento destas ocupações, as mudanças ocorridas na paisagem, o sentimento que os moradores têm em relação ao local onde residem e seus anseios e suas expectativas.

Por fim, nas **Conclusões** são apresentados e comentados os resultados encontrados na pesquisa, enquanto que nas **Referências**, está colocada a lista de todos autores citados na tese.

2 O USO DO TERRITÓRIO URBANO

Neste capítulo foram discutidos os temas de direito à cidade como direito fundamental ao cidadão, governança urbana como um meio para uma melhor gestão do espaço urbano e, sobre sustentabilidade urbana, juntamente com os entraves e meios de inserção no desenvolvimento sustentável nas cidades.

2.1 O direito à cidade

O espaço urbano não é um meio rígido e nem neutro, encontra-se em permanente transformação devido a sua natureza social. É um “espaço físico, transformado por agentes sociais, que o produzem com finalidades colocadas pelos grupos que detêm os meios de produção e a gerência dos lugares” (KOHLSDORF, 1996, p. 21).

A cidade é o resultado de vários agentes históricos e sociais sobre ela. É uma obra a partir de atos, ações, decisões e condutas. Quando se refere à cidade, o passado, presente e o possível não se separam. Assim, “o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Somente pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2016, p.127).

As primeiras cidades surgiram após revolução agrícola com o povoamento permanente de agricultores. A inserção do comércio fez com que a igualdade da aldeia fosse convertida em estratificação da sociedade. A cidade se desenvolve através do aumento da densidade populacional das aldeias e, conseqüentemente, a alteração na organização social com a divisão de trabalho. Nestes agrupamentos não existe mais apenas o produtor de terra, existe o vendedor do produto, o dono do estabelecimento e outros segmentos que dependem desta produção (LYNCH, 1981).

A urbanização brasileira se desenvolveu de maneira mais expressiva a partir do século XVIII, amadureceu no século XIX e, apenas, no século XX atingiu as características da atual urbanização (SANTOS, 1998). Este processo ocorreu de forma desigual no território e a atividade econômica teve papel essencial nisto. O uso do território era de acordo com os interesses econômicos, privilegiando as capitais, gerando desde então as diferenças econômicas entre regiões, fragmentando o território brasileiro (LIMA; LOPES; FAÇANHA, 2017).

As reformas urbanas implantadas nas cidades brasileiras, no final do século XIX e início do século XX, incluindo políticas de saneamento, expulsava dos centros urbanos as

habitações que não se encaixam no perfil de embelezamento e de higiene, impostas pelos governos locais. Desta forma, a população de menor poder aquisitivo migrava para as franjas da cidade e ao mesmo tempo dava lugar a um mercado imobiliário capitalista, iniciando o processo de segregação social e espacial na urbanização das cidades brasileiras. Este tipo de urbanização faz com que as camadas sociais tenham setores urbanos de acordo com o poder aquisitivo (LIMA; LOPES; FAÇANHA, 2017).

Para o mercado imobiliário, o espaço se resume à mercadoria, usufruindo das regiões mais urbanizadas, com melhor infraestrutura, mais bem localizados e, conseqüentemente, com valores mais elevados, quem pode pagar por ele. Desta forma, a população que não pode pagar por estes locais, estabelecem-se em sítios “mais baratos”, com infraestrutura precária ou mesmo desprovidos dela, afetando sua qualidade de vida. Battaus e Oliveira (2016, p. 82) afirmam que “viabilizar o direito à cidade é também dar efetividade à dignidade do indivíduo, melhorando, assim, a qualidade de vida dos cidadãos”.

Percebe-se, então, a sociedade como um agregado de indivíduos consumidores, sem haver a preocupação na qualidade de vida. Este modelo de gestão negligencia outros setores que afetam diretamente o bem-estar do cidadão, como a habitação. Assim, um espaço urbano, incapaz de proporcionar justiça social aos cidadãos, visto que o poder está no mercado, o cidadão que não pode pagar pelo espaço, não usufrui dos benefícios na cidade, torna-se um problema social, dentre eles, a ausência de apropriação do espaço, que, para Souza (2006), pode gerar insatisfação com a moradia, vandalismo no local e segregação.

A paisagem como mercadoria gera fragmentos, é um retrocesso quanto à noção de bem público e solidariedade, ocasiona diminuição da função social e política, aumentando, assim, a pobreza e o poder de agentes mercadológicos. Desta forma, os direitos à cidade tornam-se fragilizados e reduzidos. Este tipo de globalização está gerando vulnerabilidade simbólica, resultando em cidades com espaço cada vez menor para o exercício das diferenças (CAVALLAZZI; MACHADO, 2015).

O tipo de ocupação urbano no Brasil, no qual a lógica de mercado é que prevalece, provoca segregação socioespacial. No entanto, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), exprime a necessidade da ligação do urbano com os fatores sociais, políticos e econômicos. Desta forma, verifica-se que a propriedade privada, por si só, não causa benefícios para a cidade, pois não cumpre a função social. O cumprimento da função social da propriedade destina uma cidade que sirva a todos, em que os espaços públicos podem ser acessíveis fisicamente, bem como dos serviços urbanos: transporte, energia e saneamento, por exemplo. Para Baltrusis e D’Ottaviano (2009), não somente a casa tem

importância em uma política habitacional de sucesso, mas sim seu entorno e sua política social com a inclusão de equipamentos sociais e a posse legal da terra, de forma a inserir o espaço à cidade formal.

O crescimento das cidades brasileiras tendo a lógica de mercado como o agente dominante, fez com que a especulação imobiliária atuasse de forma a interferir no crescimento e paisagem destes espaços. Dessa forma, então, gerando cidades segregadas socialmente e espacialmente, com uma grande periferia composta, em sua maioria, por população de baixa renda, que moram em assentamentos ilegais, carentes de infraestrutura e serviços básicos e, ao mesmo tempo, observa-se a presença de vazios dentro dos centros urbanos, que se referem a áreas desprovidas de edificações com a finalidade de especulação.

Na visão de Machado, Bodnar e Silva (2017, p. 91), “o estudo do chamado direito à cidade faz nascer a percepção de que, na realidade, tal direito se perfaz em um conjunto de direitos que necessitam de ordenação para manter em termos urbanísticos a própria cidade”, portanto, o não cumprimento em qualquer setor jurídico vinculado à cidade provoca o seu desequilíbrio e desorganização, interferindo na sustentabilidade urbana (BATT AUS; OLIVEIRA, 2016).

Para Batta us e Oliveira (2016), os vazios urbanos interrompem a continuidade da malha viária, gerando recortes, caracterizando o espraiamento urbano que é “o crescimento urbano que é desconcentrado, não denso e que deixa vazios urbanos dentro da mancha urbana”, tendo como característica direta a periferização da população (NADALIN; IGLIORI, 2015, p. 92).

Levar infraestrutura para as regiões periféricas é oneroso, gerando custos que toda população tem que pagar. Em entrevista publicada em Santos (2017, p. 1), Maricato afirma que, “Uma casinha é muito fácil de construir. Constrói fora, longe e daí depois tem que levar toda a infraestrutura para lá, o que sai caríssimo para toda a sociedade”. Além disso, gera maior congestionamento, pois o total de quilômetros a serem percorridos aumenta, sem contar nos desmatamentos e consequente, diminuição da cobertura vegetal nas cidades e maior impermeabilização do solo que potencializa a ocorrência de enchentes e elevação das temperaturas urbanas. Ou seja, são impactos ambientais que afetam toda a cidade (NADALIN; IGLIORI, 2015).

Segundo Harvey (2012), o direito à cidade está além de liberdade individual e recursos urbanos, é o privilégio de modificar-se através das mudanças na cidade. De posse da informação que, as relações sociais são produtoras do espaço e a espacialidade condiciona as

relações sociais, poder construir e reconstruir a cidade e o próprio ser humano é um dos mais importantes e negligenciados direitos humanos.

Então, no Brasil, se faz necessário o planejamento das cidades voltado para a melhoria de vida do cidadão, atrelada a um meio ambiente equilibrado e, ainda, é preciso ampliar a participação popular no processo de decisão deste planejamento e na gestão da cidade, por meio do aumento do laço afetivo e de pertença ao local, gerando como consequência o sentimento de inserção e responsabilidade com estes territórios.

2.2 Gestão e governança urbana

Primeiramente, cabe citar que planejamento e gestão são termos distintos e complementares. Planejamento remete ao planejar um acontecimento futuro, tentar precaver-se contra prováveis problemas. Já gestão remete ao presente, a gerir, administrar a situação do aqui e agora. Então, o planejamento é a preparação para a gestão futura. Portanto, a gestão deve ser um complemento indissociável do planejamento urbano (SOUZA, 2006). Então, qual é o objetivo de um planejamento e uma gestão? É justamente melhorar a qualidade de vida dos moradores e promover o aumento da justiça social, sendo caminho ao direito à cidade.

Desta forma, informa-se que a governança urbana também é diferente de governo, pois “refere-se à relação entre civis, a sociedade e o Estado, entre governantes de governo e governados que irão debater acerca de ideias sustentáveis e futuras” (MACHADO; BODNAR; SILVA, 2017, p. 335). As ações são feitas com a participação tanto do governo quanto da sociedade e, não há diferenciação entre classes sociais, havendo uma gestão democrática e participativa em prol da coletividade e do meio ambiente.

A governança se dá pela atuação conjunta dos atores sociais, políticos e econômicos, sendo imprescindível a participação da sociedade civil e transparência da gestão. A comunidade deve ser pensada como um todo incluindo o meio ambiente. “O meio ambiente não é visto como meramente um recurso base para o consumo humano, mas como um pilar – base para toda a vida” (MACHADO; BODNAR; SILVA, 2017, p. 336). A inserção da governança urbana é um quesito essencial para o alcance da sustentabilidade urbana. Assim, para cidades que almejam a sustentabilidade deve haver a integração entre o meio ambiente, a tecnologia e a sociedade. Nesta tríade os membros são dependentes entre si.

Segundo Sachs (2004), a inclusão social no conceito de desenvolvimento sustentável é fundamental, pois prevê a melhoria de qualidade de vida ao ser humano. Portanto, é primordial para a consolidação do processo de desenvolvimento sustentável que o cidadão

tenha consciência da sua função social nesta ação como consumidor, religioso, intelectual, educador e legislado. Neste processo deve-se pensar não apenas em desenvolvimento sustentável em relação às inovações tecnológicas para reciclagem do lixo, valorização dos recursos naturais, conservação do meio ambiente, necessita-se levar em consideração também a diversidade étnica e cultural dos seres humanos bem como o manejo harmônico da produtividade econômica e a natureza especialmente quando se sabe que o urbanismo trouxe transformações não apenas físicas para a cidade, mas no estilo de vida dos cidadãos (LEFF, 2001).

A urbanização em países periféricos, como o Brasil, ocorreu marcada pela insustentabilidade urbana, em que há predominância de injustiça social e ausência de equidade básica. São características de uma vida urbana em que o mercado imobiliário é mais valorizado do que o próprio cidadão.

Com isso, para atingir novas perspectivas de cidade é necessário que a cultura seja o eixo de desenvolvimento urbano, uma vez que em territórios com espaço e movimentos culturais prevalece a noção de identidade e sentimento de pertença do lugar. Os movimentos urbanos de direito à cidade são expressões culturais “os espaços que habitamos são o campo da nossa experiência cotidiana. Qualificar esse campo não é só uma questão de infraestrutura ou funcionalidade, mas uma questão cultural urgente” (IPEA, 2016, p.73).

Uma governança urbana requer um planejamento participativo, porém o que acontece na realidade é que boa parte da população não participa do planejamento da cidade e, muitas vezes esta desvinculação é ocasionada pelos próprios gestores que não tem interesse na participação plena da sociedade na elaboração e implementação das políticas públicas (LIMA, 2012).

A atuação pública habitacional no Brasil, carece de adequada gestão do solo urbano, assim, vê-se, cada vez mais cidades fragmentadas, com inserção de moradias populares em áreas desprovidas de serviços e infraestrutura e bairros segregados que estimulam a falta de equidade social e espacial.

Deste modo, deve haver maior transparência quanto à gestão dos territórios urbanos, e ainda, um maior interesse da gestão pública em proporcionar cidades com melhores condições ambientais e de infraestrutura para o meio ambiente e para o cidadão, bem como, a ampliação da sociedade civil nos processos decisórios e maior conscientização da população quanto às questões da cidade.

2.3 Sustentabilidade urbana

A sustentabilidade significa manter a vitalidade da Terra, com a conservação de todos seus elementos que possibilitem a existência e reprodução da vida, atendendo as necessidades das atuais e futuras gerações além de permitir a expansão e realização das potencialidades da civilização humana. No universo há uma interdependência global, em que todos e tudo dependem do conjunto, em todos os momentos e circunstâncias. Sendo assim, cada indivíduo tem responsabilidade sobre o universo, ou seja, as atitudes benéficas ou maléficas de um indivíduo, afetam diretamente todos os outros (BOFF, 2017).

Neste sentido, na visão de Boff (2017, p.13),

A sustentabilidade deve ser pensada numa perspectiva global, envolvendo todo o planeta, com equidade, fazendo que o bem de uma parte não se faça à custa do prejuízo da outra. Os custos e os benefícios devem ser proporcional e solidariamente repartidos. Não é possível garantir a sustentabilidade de uma porção do planeta deixando de elevar, na medida do possível, as outras partes ao mesmo nível ou próximo dele.

Assim, é preciso garantir a sobrevivência da terra para garantir a nossa própria, caso se queira viver. Entretanto, a terra já não é mais sustentável, consequência do tipo de civilização atual, pois a sociedade contemporânea é marcada pela desigualdade e vulnerabilidade e isto só tende a aumentar os espaços, sujeitos e reações de vulnerabilidade, afastando-se cada vez mais do direito à cidade e dificultando a inserção da sustentabilidade (CAVALAZZI; MACHADO, 2016). Desta forma, deve-se implantar novos valores para garantir a vida nela, como a erradicação da pobreza, controle do aquecimento global e proteção aos serviços ecossistêmicos da Terra, caso contrário ela permanecerá sem os seres humanos (BOFF, 2017).

O princípio da consciência sobre desenvolvimento sustentável se tornou evidente nos anos 1960, estendendo-se até os anos 1970, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, em Estocolmo, no ano de 1972. Neste evento discutiu-se a importância da preservação do meio ambiente e a necessidade que toda a nação tenha esta consciência para a preservação da vida na terra. Adiante, em 1992, no Rio de Janeiro, aconteceu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, consolidando a ligação entre desenvolvimento e o meio ambiente. Nesta Conferência foi elaborada e aprovada a Agenda 21 na qual visa regulamentar o processo de desenvolvimento sustentável (AGENDA 21, 1995). Assim, é estabelecida a mudança na visão de valor dos recursos naturais e a forma de consumo deles. Sabe-se daí que a solução para o planeta é a utilização racional e prudente dos recursos naturais (LEFF, 2001).

Assim, são necessários avanços nas tecnologias e consciência ambiental para conduzir a um modo de viver humano sustentável ou menos insustentável, pois o aumento populacional das cidades não é o problema da insustentabilidade e, sim, a forma de expansão das mesmas (SILVA; ROMERO, 2013).

A proporção de áreas verdes, equipamentos e infraestrutura do meio urbano deve ser condizente com a quantidade populacional. A cidade deve dispor de serviços para toda a população sem restrições de localização ou de renda. Deve-se considerar que, a dispersão urbana causa consequências negativas ao meio urbano afetando a escala social, ambiental, urbana, econômica e de gestão e planejamento da cidade.

Na visão de Silva e Romero (2013), a cidade do futuro deverá agregar novos valores à urbanidade e seu planejamento, integrando regiões, minimizando impactos, potencializando investimentos em prol do coletivo e da melhoria da qualidade de vida para seus cidadãos, enfatizando a mobilidade em escala do pedestre.

A cidade deve ser pensada como um ente dotado de um metabolismo circular, reciclando, reaproveitando, otimizando energia, reduzindo o consumo em várias escalas, minimizando resíduos, a poluição e o território ocupado. As legislações devem acompanhar as mudanças; contudo, a aplicação e a fiscalização das leis devem ser rigorosas, para que o planejamento urbano e regional atue como diretriz reguladora eficaz (SILVA; ROMERO, 2013, p. 265).

As cidades integradas com a conservação ambiental devem dispor de bairros sustentáveis com atividades de moradia, comércio, educação e lazer além de saneamento básico e um eficiente sistema de transporte público e valorização do pedestre. Logo, a sustentabilidade não é apenas ambiental, mas também social, na qual significa a igualdade para todos seres humanos em relação às oportunidades como mobilidade, habitação, relações sociais e trabalho (REIS; LAY, 2010).

A forma irracional e impactante de ocupação do espaço tem provocado a crise urbana e a cidade tem feito o papel oposto a sua proposta, ou seja, um local para os cidadãos viverem bem. Porém, sabe-se que o crescimento urbano é inevitável, mas que a sustentabilidade urbana poderá ser alcançada se o caminho a ser traçado pela sociedade tenha atitudes que levem a um desenvolvimento sustentável. Do contrário, as cidades serão locais de conflitos e desigualdades, em que o poder mercadológico se sobrepõe ao bem social, gerando assim acumulação de riquezas e má distribuição dos benefícios sociais no qual gera um crescimento irracional e a crise urbana (MARTINS; CANDIDO, 2015).

Vale citar que a sustentabilidade deve ser considerada além das fronteiras, uma interação de todo o planeta, pois seria ineficiente se apenas alguns países adotassem medidas

sustentáveis enquanto outros negligenciassem esta pratica. A sustentabilidade deve ser pensada numa perspectiva global (MACHADO; BODNAR; SILVA, 2017).

De acordo com Saeta e Leite (2013), a precária infraestrutura, saneamento básico e descaso ambiental faz com que seja revisto o processo de ocupação das cidades. Este processo de ocupação gera territórios urbanos com moradia ineficiente, poluição, violência, precariedade na infraestrutura, congestionamentos, desmatamentos e degradação ao meio ambiente. Portanto, é imprescindível que a melhoria nas cidades seja o foco para o desenvolvimento sustentável. Porém, os mesmos autores afirmam que para transformar as cidades atuais em cidades sustentáveis é necessário que o poder público esteja disposto a conduzir um desenvolvimento ambiental eficiente aliado com a conscientização da sociedade para a valorização e preservação do meio ambiente.

No Brasil, a falta do enfretamento aos problemas da cidade de forma integrada e de um modelo de governança efetivo, deixa o país cada vez mais distante da sustentabilidade urbana. Pelo contrário, há um aumento da cidade informal, com os assentamentos urbanos, desprovidos dos benefícios da cidade, como espaços públicos, áreas de lazer, moradias dignas, serviços urbanos e de infraestrutura, consequência da ausência de equidade do solo urbano, que deveria ser acessível a todo cidadão, independentemente do nível de renda. Ainda, os assentamentos urbanos informais geralmente estão estabelecidos em áreas de importância ambiental como leito de rios e reservas florestais, provocando impactos ambientais e aumento da vulnerabilidade social.

Assim sendo, para se obter cidades sustentáveis necessita-se da democratização de acesso à terra a redistribuição equitativa delas e dos bens e serviços urbanos. No entanto, a teoria exige novas práticas, mas há uma dificuldade de introduzir a atuação democrática na gestão das cidades bem como, deve-se saber que ao se planejar uma cidade deve-se levar em consideração a cidade real para se alcançar a cidade ideal, cidade informal não pode ser invisível ao planejamento urbano, deve-se incluir a integração dela à cidade formal.

3 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: O CASO DAS HABITAÇÕES POPULARES

Dando prosseguimento à revisão bibliográfica, neste capítulo é abordado o processo de urbanização brasileira e as consequências na cidade, como a segregação social e espacial. Além disso, enfoca-se, também, o histórico de atuação das políticas públicas habitacionais e fundiárias no Brasil e como as moradias, sejam públicas ou privadas, formais ou informais, interferem na reprodução do espaço urbano.

3.1 As políticas públicas habitacionais

O processo de urbanização do Brasil segue caminho contrário à sustentabilidade urbana, pois a dualidade no espaço das metrópoles, no país, reflete a insustentabilidade ambiental urbana do processo de produção das cidades. De um lado, tem-se a cidade formal, onde está concentrada grande parte dos investimentos públicos e infraestrutura urbana, geralmente com condomínios fechados e bairros de alto padrão, em contraposição à cidade informal, com precária ou ausência de atenção do poder público, caracterizada por formação da precariedade e ilegalidade. Diante desta situação, grande parte da população de grandes cidades brasileiras não tem acesso à terra formalizada e estabelecem moradias em áreas ambientalmente frágeis como nas margens de rios, córregos e lagoas, mangues, áreas de proteção ambiental e encostas, que são desvalorizadas pelo processo formal de urbanização (ALENCAR, 2014).

Tem-se que o crescimento das cidades brasileiras, nas últimas cinco décadas, ocorreu de forma acelerada e desorganizada, dando prioridade aos interesses capitalistas e de desenvolvimento econômico que excluiu grande parte da população em relação aos serviços, bens e direitos (ALENCAR, 2014).

Vale citar, a população urbana aumentou, significativamente, da década de 1950 ao ano de 2010, passando de 36,16% (18.782.891 mil habitantes), população predominantemente rural, para 84,36% (160.925.79 milhões) da população vivendo em cidades no ano 2010 (IBGE, 2013).

Tabela 3.1 - População urbana e rural do Brasil nas décadas de 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010 e taxa de urbanização

Década	Urbana	Rural
1950	18.782.891	33.161.506
1960	32.004.817	38.987.526
1970	52.904.744	41.603.839
1980	82.013.375	39.137.198
1991	110.875.826	36.041.633
2000	137.755.550	31.835.143
2010	160.925.792	29.830.007

Fonte: IBGE (2011) adaptado pela autora (2017)

Verifica-se, na Tabela 3.1, que o Brasil se tornou, predominantemente, urbano a partir da década de 1970, em que 55,92% da população passou a residir nas cidades, totalizando 52.904.744 pessoas, implicando na redução da população rural a partir daquela década.

No período dos anos de 1964 a 1980, houve acelerada urbanização excludente no país e, como consequência, ocorreu o crescimento de habitações populares nas periferias urbanas. Nesta fase, deu-se a proliferação de moradias em áreas de risco, como córregos e morros, sem infraestrutura e equipamentos sociais, devido ao quantitativo de produção habitacional popular não suprir a demanda e a população de baixa renda não ter condições financeiras de adquirir moradia própria, por meios legais (BONDUKI, 2014).

De acordo com Bonduki (2014), a produção habitacional pública pode ser dividida em cinco períodos. O primeiro período é considerado até a década de 1930. Até então, o Estado não intervinha diretamente na produção e locação de moradias, uma vez que estas questões eram consideradas como questões de mercado, desta forma a atuação do governo neste período foi pequena. Porém, o mercado habitacional transformou-se, devido ao fim da escravidão e à presença maior de trabalhadores livres. A migração campo-cidade provocou acelerado crescimento urbano e, conseqüentemente, a necessidade de um número maior de habitações. Sendo assim, a primeira fase é marcada pela produção habitacional, pelo setor privado, incentivada pelo poder público.

Na década de 1930, na era Vargas, a política de desenvolvimento nacional era voltada para a habitação como primordial para o resguardo do trabalhador e em consequência para a melhoria das condições de vida da força de trabalho. O trabalhador era visto como fator econômico no desenvolvimento da industrialização do país, este fato colocou a questão da moradia como o tema central na política de desenvolvimento econômico no país, refletindo também em eventos sobre este tema, nos quais foram marcados pela busca por viabilizar soluções para a construção de moradias para população de baixa renda e principalmente a

aquisição da casa própria. Diante da situação da inviabilidade do poder privado em prover habitação para classe econômica baixa, pois era alta a demanda, torna-se inevitável a intervenção do Estado neste processo (CORREIA, 2004).

Neste contexto, em 1933, foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Contudo, estas instituições responsáveis por construir casas apenas para seus associados, não conseguem atender grande parcela da população. Até então, o mercado imobiliário girava em torno dos aluguéis de moradias do setor privado tendo a classe média e operária como principais inquilinos (CORREIA, 2004). O Estado não interferia diretamente neste processo vindo a intervir por meio do congelamento dos aluguéis. Esta prática acontece, em 1942, com o Estado alegando que esta ação é necessária para proteger o cidadão contra os aumentos do custo de vida ocorridos desde 1930 e agravados pela Segunda Guerra Mundial. Porém, o que aconteceu foi o agravamento da falta de moradia (BONDUKI, 2011).

Assim, o Estado intervém nos aluguéis com seu congelamento, por meio da Lei do Inquilinato, Decreto Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942 (BRASIL, 1972). Porém, os empreendedores ficam desconfiados em investir neste setor com receio de não obterem lucros. Desta maneira, alguns até deixam de alocar recursos, gerando a diminuição na produção de moradias para aluguel e o aumento da população que compunha o déficit habitacional. Desta forma, devido ao congelamento dos aluguéis, e visando não perder os lucros, os locatários passaram a usar da violência e arbitrariedade para obrigar o inquilino a deixar a residência, a fim de abrigar novo inquilino e fazer novos negócios (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

O quadro de déficit habitacional elevado e a proliferação de moradias precárias, tanto em áreas periféricas como centrais, fez com que esta problemática se tornasse uma questão política. Assim, em 1º de maio de 1946, através do Decreto-Lei nº 9.218, no governo do General Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), a Fundação da Casa Popular (FCP) foi implementada, tornando-se o primeiro órgão, em âmbito federal, destinado à construção de moradias designadas à população de baixa renda no Brasil (BONDUKI, 2011).

No entanto, diante do golpe militar e de um cenário de alta inflação, com poucos recursos para financiar a moradia popular, em 1964, a FCP veio a ser extinta, gerando instabilidade na incipiente política habitacional. Em seguida, é instituído por meio da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, o Plano Nacional de Habitação (PNH), órgão que seria responsável pela política habitacional e urbana do Brasil. Juntamente, com ele, foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), com a responsabilidade de coordenar esta política, como também o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). O poder estava centralizado na esfera federal, diminuindo,

assim, a atuação de estados e municípios. Dá-se início a uma nova política habitacional (AZEVEDO; ANDRADE, 1982).

A produção do BNH era destinada para atender um grande número de pessoas mesmo que o tipo de construção não atendesse aos anseios dos usuários. Teve-se com isso, grandes conjuntos habitacionais, com produtos de baixa qualidade e em áreas periféricas sem infraestrutura. Todavia, foi uma época de expansão da economia “foram priorizados os investimentos na construção intensiva de casas para venda, estimulando a construção civil e amenizando o desemprego, já que era capaz de absorver mão-de-obra qualificada nos grandes centros” (RUBIN; BOLFE, 2014, p. 208).

Aquele banco contou inicialmente com um suporte financeiro de 1 milhão de cruzeiros, o que equivalia a 910 milhões de dólares, no câmbio da época, além da contribuição na receita de 1% por parte dos empregados que eram regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (AZEVEDO; ANDRADE, 1982). Porém, não cabia ao BNH agir diretamente na provisão habitacional. Sendo assim, em 1966, foi instituída a Companhia Habitacional (COHAB), a qual teve abrangência regional, estadual e municipal. A ela cabia o atendimento das demandas do SFH, a fim de promover e implementar os programas habitacionais para população de baixa renda.

Naquele mesmo ano, em 1966, também foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). O FGTS é uma poupança obrigatória, corrigida monetariamente, já o SBPE é uma poupança voluntária, mas que, igualmente ao FGTS, tem correção monetária. A partir da criação desses dois captadores de recursos, tiveram início as poupanças de apoio institucional, sendo uma fonte de recursos financeiros, destinados ao desenvolvimento do programa habitacional. Para um melhor desempenho, o BNH estratificou a atuação no mercado, por faixa de renda, além de dividir o financiador de cada faixa. Conforme Azevedo e Andrade (1982), na época, essa estratificação se dava da seguinte maneira (Tabela 3.2):

Tabela 3.2 - Estrutura de financiamento do BNH

Faixa Salarial	Agendes Promotores	Origem dos Recursos
Mercado Popular de 1 a 3SM	Companhias Habitacionais (Estaduais ou Municipais) – COHAB’s, autarquias e fundações públicas	FGTS
Mercado Econômico de 3 a 6SM	Cooperativas Habitacionais – CH’s	FGTS
Mercado Médio a partir de 6SM	Sociedade de Crédito Imobiliário – SCI’s Associação de Poupança e Empréstimo – APE’s Caixas Econômicas	SBPE

Fonte: Azevedo e Andrade (1982)

Os recursos do BNH eram provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, “tornou-se uma das principais instituições financeiras do país e a maior instituição mundial voltada para o problema habitacional (RUBIN; BOLFE, 2014, p. 208). Apesar de não ter superado o problema habitacional no Brasil como era almejado, para Rubin e Bolfe (2014) o período de atuação do BNH, de 1964 a 1986, foi o único em que o país teve de fato uma Política Nacional de Habitação, até então.

Neste sentido, Rubin e Bolfe (2014, p. 208) ressaltam que:

O BNH, durante sua vigência, financiou 4,8 milhões de habitações, em torno de 25% das moradias construídas no país entre 1964 e 1986. As habitações financiadas se destinaram a todas as faixas de renda, pela promoção privada das Companhias de Habitação Popular e pela incorporação imobiliária. Porém, a população de baixa renda é responsável por apenas 20% dos financiamentos. Além das habitações, foram financiadas obras de infraestrutura urbana e equipamentos sociais, vinculados aos empreendimentos habitacionais.

Todavia, devido à crise financeira que abalou o mundo e trouxe consequências para o país, o BNH sofreu crises econômicas sem conseguir se estabilizar, desta maneira, sendo extinto pelo governo em 1986 e suas funções e encargos foram transferidos para a Caixa Econômica Federal (CEF). A extinção do BNH provocou diretamente a desarticulação da política habitacional no país e o enfraquecimento das Companhias de Habitação (BONDUKI, 2014).

Adiante, no mandato do presidente Fernando Collor de Mello, nos anos 1990, não houveram avanços quanto à política habitacional no país. Já no comando de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, há retomada do financiamento habitacional através de recursos provenientes do FGTS, também, houve uma ruptura com os padrões de construção de grandes conjuntos habitacionais, marcados pela produção do BNH. Além do mais, foram criados

programas habitacionais como o Pro-Moradia, destinando a urbanização de áreas precárias, e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) (RUBIN; BOLFE, 2014).

Vale informar que, a partir de 1980, com a implantação da Constituição Federal do Brasil de 1988, houve a descentralização das atribuições da União, aumentando a atuação dos Estados e municípios, rompendo com uma gestão centralizadora até então tradicional no país, que vai dando outra paisagem à cidade com programas de requalificação de assentamentos precários como o Viver Melhor, em Salvador, em 2008, Programa Minha Casa Minha Vida, Papel Passado, Habitar Brasil e Favela Bairro, no Rio de Janeiro (BALTRUSIS; D'OTTAVIANO, 2009).

Em Teresina, teve início o processo de implantação do novo plano diretor na cidade, II Plano Estrutural de Teresina, instituído em 1988, através da Lei nº 1932, de 16/8/1988, baseado na pressão social por moradia e pelo crescente número de favelas na cidade (LIMA; RODRIGUES NETO, 2006).

Com a apresentação ao Congresso Nacional, de emenda de iniciativa popular para Reforma Urbana, foram expostas propostas referentes a relações trabalhistas, reforma agrária, meio ambiente, diversidade sexual, ciência e tecnologia, direitos humanos e reforma urbana. Iniciou-se o Movimento Nacional pela Reforma com a perspectiva que fosse introduzida na Constituição uma seção referente à política urbana, que foi posteriormente aprovada através dos artigos 182 e 183 (BONDUKI, 2014). O maior ganho foi a inibição da especulação imobiliária através do imposto progressivo e usucapião para áreas particulares ocupadas por favelas há mais de cinco anos sem contestação judicial.

Foi também por meio da implantação da Constituição de 1988 que houve a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades acima de 20 mil habitantes. Desta maneira, vê-se pela primeira vez a problemática fundiária urbana, presente na Constituição do país. Estes feitos foram uma prévia para implantação do Estatuto da Cidade aprovado em 2001. Este Estatuto cria instrumentos de gestão visando regulamentar questões do uso do território e participação da comunidade além de propor a definição da função social da propriedade e da cidade. Nele consta o Imposto Predial Territorial Urbano progressivo a fim de inibir a especulação imobiliária (BRASIL, 2001).

O Estatuto da Cidade foi criado, por meio da Lei Federal nº 10.257/2001, que se refere à política urbana no país. Dentre os seus propósitos, há a busca pela utilização dos vazios urbanos, bem como a implantação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o aumento da provisão habitacional e a diminuição do valor da moradia. O Estatuto também visa à integração das políticas públicas urbanas a fim de fornecer uma maior integração e

fortalecimento destas políticas, acarretando na melhoria de seu funcionamento e, em consequência, benefício à população (BRASIL, 2001).

Constata-se que os anos 2000 foram marcados pela implantação de diversas políticas públicas voltadas para a moradia e a questão fundiária. Em 2001, foi implementado o Estatuto da Cidade, como já citado, e em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, com a atribuição de promoção do Direito à Cidade e a inclusão social visando à igualdade, melhoria da qualidade de vida e das cidades brasileiras (BRASIL, 2003). Ainda, foram instituídos outros órgãos que fortaleceriam a política habitacional no Brasil como o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, no ano de 2005, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído em 2007, o Plano Nacional de Habitação, em 2008 e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2009 (BRASIL, 2009a). Apesar dos grandes avanços legais quanto a políticas públicas urbanas, o crescimento das cidades brasileiras, ainda, ocorre de forma excludente e com degradação ambiental. Para Maricato e Tanaka (2006), o desordenamento das cidades não existe pela falta de leis e, sim, pela não aplicabilidade delas, devido à ausência de comprometimento governamental nas políticas públicas elaboradas.

Com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009, houve maior investimento em habitação, porém, houve também aumento na valorização dos terrenos e com isso um acréscimo no valor do metro quadrado. O que era um Programa para abranger especialmente a população de baixa renda, amplia-se para a classe média. E a população de menor poder aquisitivo, que é cerca de 90% da população que compõe o déficit habitacional, continua tendo como opção apenas os conjuntos habitacionais distantes da área central das cidades embora exista grande quantidade de terras e edifícios vazios nas áreas urbanas que poderiam abrigar um elevado contingente de população que não tem moradia nas cidades (MARICATO, 2011).

Deste modo, há uma tendência à valorização imobiliária e fundiária nas áreas em que há implantação de habitações ditas populares, mais precisamente para a classe média, produzidas pelo Estado através do PMCMV, atenuando a segregação e expulsão das camadas populares das áreas providas de serviços e infraestrutura das cidades.

Este teria sido, portanto, o caráter das políticas públicas no Brasil, assim, a informalidade é tratada de forma isolada, não havendo conjunção dos programas como de emprego, renda e habitação de forma que um dê suporte ao outro a fim de garantir a solidez dos mesmos. Sendo necessária, então, uma abordagem de forma sistêmica, em que haja distribuição igualitária da terra urbanizada, com infraestrutura, equipamentos, e serviços, além de ser imprescindível a articulação entre os poderes públicos, privados e a sociedade civil.

3.2 Periferização e fragmentação urbana

A ocidentalização do mundo é marcada pela forma de ocupação que segrega, onde são estabelecidas áreas nobres providas por esquemas de segurança, equipamentos urbanos e serviços públicos, em contraste com as áreas de pobreza, desprovidas de serviços básicos, como saneamento (MORIN, 2013). Este pensamento é ratificado por Santos (1999), quando afirma que, no nosso país, os pobres nunca puderam ser cidadãos. E, também, por Maricato e Tanaka (2006), que afirmam que o planejamento urbano no Brasil tem contribuído para o aumento da exclusão social e, que o território urbano brasileiro é marcado pela alta concentração de renda e por investimentos públicos aplicados de forma concentrada.

A produção do espaço urbano na América Latina tem sido composta pela formalidade e informalidade, observando-se que o acesso pela população de baixa renda à moradia nas cidades brasileiras é dado por meio da ocupação informal da terra ou pela produção habitacional pelo Estado (SANTOS et al., 2017). Este tipo de ocupação na cidade é reflexo da sociedade em um espaço urbano capitalista, em que há áreas residenciais segregadas, separando a estrutura social em classes, acarretando o acesso seletivo de classes específicas aos bens e serviços da cidade.

De acordo com Santos et al. (2017, p. 433), a desigualdade do espaço se manifesta no processo de urbanização a partir dos seguintes vetores:

- a) segundo aspectos econômicos, no acesso a oportunidades e na concentração de riquezas; b) segundo aspectos sociais, quanto aos recursos do Estado e a crônicos problemas de educação e de mobilidade social; e c) segundo aspectos espaciais, no que se refere à acessibilidade da urbanização e seus benefícios e à provisão de serviços básicos, como acesso ao saneamento, que são pouco qualificados e mais caros para os mais pobres.

No Brasil, de 1940 a 1980, a economia cresceu e a urbanização aumentou, resultando em industrialização e baixos salários. Assim, os pobres urbanos, moradores da cidade, financeiramente incapacitados de ocupar a cidade formal devido ao baixo poder aquisitivo, passam a ocupar áreas desinteressantes ao mercado imobiliário e desocupadas no espaço urbano, implantando habitações precárias, sem normas regulamentadas na cidade. São ocupações estabelecidas em áreas distantes dos centros urbanos, desprovidas de serviços básicos ou em espaços ambientalmente frágeis, como áreas de preservação ambiental ou áreas que fornecem algum risco ao morador, como próximo a ferrovias e encostas. Este distanciamento das áreas centrais, provoca espraiamento nas cidades, aumentando os vazios

urbanos entre a malha urbana e as novas ocupações nas franjas periféricas da cidade, configurando as cidades em periféricas e fragmentadas.

Para Nadalin e Iglioni (2015), há três motivos que induzem a população de baixa renda a morar nas zonas periféricas da cidade. Uma delas é a maior possibilidade de ocupação ilegalmente de terrenos, outra razão são as construções de conjuntos habitacionais populares nas franjas da cidade, muito vistos, no Brasil, na década de 1980, especialmente pelo BNH, e outro provocador, também a partir dos anos 1980, foi a classe de maior poder aquisitivo que passou a adquirir moradia em condomínios fechados nas áreas centrais, não sobrando espaço economicamente acessível para população de menor poder aquisitivo.

Para Lima, Lopes e Façanha (2017), a dispersão urbana ocorre devido ao alto custo da terra nas áreas centrais da cidade, além da valorização do automóvel, como o principal meio de transporte, e ainda a busca, pela população, em residir em locais mais tranquilos e seguros. Porém, a dispersão urbana causa problemas à cidade, com o aumento do deslocamento, maiores gastos com implantação de infraestrutura e impermeabilização de maiores áreas.

Entretanto, a configuração das periferias das cidades contemporâneas, passa a modificar-se desde a década de 1970, sendo intensificada a partir da década de 1980, quando há a presença, além dos já estabelecidos conjuntos habitacionais implantados pelo poder público para população de baixa renda e de loteamentos informais, os condomínios ou loteamentos destinados a população de maior poder aquisitivo, agora outro fator de expansão das cidades brasileiras além de caracterizar uma periferia não homogênea com três agentes de atuação: o Estado, os grandes incorporadores imobiliários e a população excluída da cidade formal.

A desigualdade espacial é histórica no país, sendo consequência do desinteresse governamental quanto à implantação eficaz das políticas públicas habitacionais. Assim, os condomínios fechados foram instituídos como paradigma de segregação socioespacial. Lopes Junior e Santos (2009) afirmam que estas tipologias habitacionais, além de serem reflexos da segregação socioespacial, potencializam a exclusão, pois a segregação socioespacial trata-se da homogeneização de uma área e heterogeneidade desta com outra, o que ocorre justamente nos condomínios fechados de alto padrão, em que no intramuros há espaços com serviços, academias, espaços gourmet, salas de vídeo, que vão além das necessidades básicas de moradia, já extramuros, a realidade é de uma ocupação informal de solo urbano marcada pela vulnerabilidade. Além de provocarem o aumento do preço da terra das periferias, gerando dentre outros quesitos novas centralidades e modificações na morfologia urbana das cidade, e como já exposto, uma periferia heterogênea e segregada, evidenciada no contraste de toda

infraestrutura presente nos condomínios de luxo e a carência quase total de serviços dos assentamentos urbanos informais

Portanto, o fato é que a terra urbana é cara, limitando então o acesso da população de baixa renda a ela. No entanto, a cidade deve ser vista como um bem comum a todos, em que a população tem direitos iguais a ela. Desta forma, a intervenção do Estado torna-se necessária, seja direta ou indiretamente. Diretamente, por meio da construção pelo próprio Estado de habitação para a população ou indiretamente, a partir do financiamento de moradia. E mais, em atitudes que promovam melhorias no uso do solo urbano, proteção ambiental e melhoria de qualidade de vida.

3.3 Os assentamentos urbanos informais: definições e tipologias

Os assentamentos informais existentes em terrenos, seja público ou privado, apropriados ou não para moradia, são agentes modeladores do espaço urbano. Esta ocupação é reflexo da resistência e sobrevivência de grupos sociais, excluídos em busca do direito à cidade (CORRÊA, 2000).

O acesso da população de menor renda ao solo urbano corresponde a três atuações: a do Estado, responsável pela seleção e localização do imóvel; a do mercado, o qual permite a junção do comprador com a oferta, seja no mercado formal ou informal; e a da necessidade, guiada pela carência de moradia, que leva a uma ação coletiva de ocupação de solo urbano (O'BYRNE; D'INCA, 2015).

Neste sentido, os assentamentos precários assumem diversas configurações, tais como favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos, cortiços, conjuntos habitacionais degradados, que variam de acordo com a forma de ocupação deste assentamento (CARDOSO, 2016).

A palavra favela é atribuída a diversas plantas brasileiras, dentre elas a espécie da família *Euphorbiaceae*. Porém, esta denominação é associada também à outra origem, a partir da guerra de Canudos, 1896-1897, quando uma encosta na Vila de Belo Monte, na Bahia, intitulada de Alto da favela, foi palco do combate, no final do século XIX. Encerrados os confrontos, os soldados sobreviventes do Rio de Janeiro, então capital do país, que regressaram a suas terras, instalaram, no morro da Providência, uma cruz em homenagem a Antônio Conselheiro, integrante religioso líder da tropa, nomeando o local de Morro da Favela, devido à semelhança da topografia (QUEIROZ FILHO, 2011).

O termo favela é utilizado associado a agrupamentos de domicílios urbanos precários a partir da segunda metade do século XX. No entanto, este fenômeno está presente no Brasil

desde a década de 1930, no Rio de Janeiro. Apesar de ser apenas a partir da década de 1950 o início de sua propagação nas grandes cidades brasileiras, como no Rio de Janeiro e em São Paulo e, a partir dos anos 2000, nas cidades médias. Porém, em 1937, no Código de Obras do Rio de Janeiro, então capital do país, pela primeira vez há o reconhecimento da existência de favela na cidade. Todavia, o primeiro levantamento de favelas foi feito, apenas, 1948 e, somente, na cidade do Rio de Janeiro. Logo em seguida, em 1950, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) lançou o primeiro Censo, incluindo as favelas do Distrito Federal na contagem populacional (D'OTTAVIANO; PASTERNAK, 2015).

O olhar preconceituoso sobre a favela deriva de anos, desde o período de sua instalação e a reforma de Pereira Passos, no ano de 1905, no qual tratava entre outros quesitos da questão técnico-sanitário das habitações, havendo um estudo dos cortiços, casa de cômodo, albergues e demais tipos de moradia, e a favela não ficou de fora. Eram descritos como locais onde moram os pobres, necessitados e os trabalhadores operários que não dispõem de renda suficiente para pagar o alto aluguel dos cômodos presentes nas cidades. Descreve-se, ainda, como espaços providos de caminhos sinuosos e estreitos, com casas em chão batido, divisões internas mal acabadas e telhados de latas de querosene (VALLADARES, 2005).

A princípio a favela é vista como um local onde não há saneamento, coleta de lixo e energia elétrica, marcada pela homogeneização. Entretanto, a fundamentação de que as favelas possuem paisagens homogêneas, marcadas pela ausência de infraestrutura, serviços urbanos, cultura, lazer e relação social, é equivocada, pois segundo Cavalleri (2009), elas se estabelecem em diversos sítios geográficos como planícies, morros, margens de rios, constituindo uma diversidade de paisagens urbanas. A heterogeneidade dos assentamentos precários vai além do próprio terreno ocupado, expande-se para a região do entorno. Desta forma, não há um padrão de assentamento urbano informal, em cada um há uma história, modo de vida, economia, população e interesses diferentes dos demais (CAVALLERI, 2009).

O Censo do IBGE, do ano de 1950, utilizando as características das favelas do Rio de Janeiro, para ocupações, adotou cinco características, que enquadrariam, total ou parcialmente, um aglomerado como favela. Destas, quatro delas referem-se às características físicas da ocupação, como por exemplo: agrupamentos de pelo menos 50 moradias, predominância de casebres ou barracões, construídos por materiais de baixa qualidade como zinco e folhas de flandres. Além disso, deve se considerar abrangência parcial ou completamente ausente de serviços públicos básicos, como água encanada, luz e esgotamento sanitário, como também, a falta de urbanização. De todas as características estipuladas pelo IBGE como condicionante para se configurar como um aglomerado informal, há uma única

vinculada à condição jurídica da ocupação, que é a ausência da propriedade da terra (TASCHNER, 2001).

Para Cardoso (2016), devido às dificuldades de avaliar os aglomerados pelos critérios físicos, pois é heterogênea em todo o país, a questão da propriedade da terra deveria ser um critério definidor de assentamento urbano informal.

Já em 1981, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística utilizou o termo “setor especial de aglomerado urbano” que, posteriormente em 1991, passou a chamar-se de “aglomerado subnormal”, que inclui favelas, vilas, palafitas, invasões e outros tipos de ocupações precárias, para definir os aglomerados urbanos precários. É interessante informar que, partir da década de 1980, o perfil dos moradores dos aglomerados subnormais apresentou mudanças. A classe média empobrecida passou a residir nestes assentamentos, devido ao alto valor da moradia formal, ao desemprego e problemas fundiários. O ambiente construído destas ocupações também alterou. Não é difícil encontrar favelas que tenham rede elétrica, saneamento e comércios da classe média, como academias de ginástica e bancos. Ainda, os terrenos e habitações destas ocupações passaram a ser valorizados e tendo mercado informal imobiliário. Os moradores mais pobres das favelas “cedem” lugar (através de negócio) para a classe média e aqueles muitas vezes vão residir em áreas mais distantes dos centros urbanos que ainda estão desocupadas (LEITÃO, 2009).

No censo de 2010 do IBGE, considera-se como aglomerado subnormal um “conjunto constituído, de no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa” (IBGE, 2013, p. 19). Até o momento, foi o IBGE, por meio do Censo, que abrangeu com maior precisão e heterogeneidade os assentamentos urbanos informais no país, devido à presença da Leitura Territorial, no qual é feito levantamento também das características do entorno imediato das unidades habitacionais. Entretanto, mesmo assim, para D’Ottaviano e Pasternak (2015), o quantitativo mínimo de 51 unidades habitacionais estipulados pelo IBGE, como um critério para definir as ocupações espontâneas, exclui os assentamentos com número inferior a esta quantidade de unidades, levando a uma visão subdimensionada deste quantitativo.

Destaca-se, ainda, que este tipo de ocupação, por ser espontâneo, é comum estabelecer-se em terrenos onde não é possível a implantação de grandes comunidades devido à limitações física, seja pelo tamanho da área do terreno ou por barreiras restringindo a sua expansão, como rios e ferrovias.

No ano de 2017, foi implantada a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), que trata de regularização fundiária e urbana do país. Em seu artigo 11, inciso I, é possível observar o conceito de núcleo urbano:

I – núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural (BRASIL, 2017, p. 24).

Observa-se, ainda na Lei nº 13.465, as definições de núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado (BRASIL, 2017, p. 24), que seriam:

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município (BRASIL, 2017).

Neste estudo, foi considerado como assentamento urbano informal, todas as ocupações realizadas, de forma espontânea, pelos moradores em terrenos públicos ou privados, independentemente, da quantidade de unidades habitacionais, caracterizados pela ausência de posse da terra, por parte dos moradores, além da carência ou falta de infraestrutura do local. Ressalta-se, ainda, que não foi levada em consideração a denominação dada a estas comunidades, sejam intituladas de favela, de vila, de assentamento, de loteamento clandestino, ou de outras, como são conhecidas.

Segundo Cardoso (2016), o conceito estipulado a um assentamento precário em um local pode ser encontrado em outras localidades, porém com outra nomenclatura como por exemplo, as favelas como conceituadas por ele como assentamentos em terrenos, públicos ou privados, sem a posse legal da terra, geralmente com configurações desordenadas e padrões urbanísticos abaixo dos exigidos pela legislação. Em Teresina, por exemplo, as ocupações espontâneas têm nomeações diversas, pois, de acordo com Vieira e Façanha (2015), o termo favela é considerado, em algumas ocupações, como pejorativo sendo então, substituído por vila, parque ou residencial.

Foi considerado, também, para a definição de assentamento urbano informal, o conceito de favela estabelecido por Pequeno (2008), que considera como: assentamento precário, composto por família de baixa renda, marcada pela ocupação ilegal do solo, pelo adensamento e intensidade de ocupação do solo, pela carência de infraestrutura, pela dificuldade no acesso aos serviços e equipamentos sociais ofertados pela cidade e pela

insalubridade da moradia, dadas suas dimensões e seu desconforto ambiental (PEQUENO, 2008).

Este conceito entra em consenso, também, com o definido por Maricato (1994), em que a autora afirma que a favela é caracterizada pela situação totalmente ilegal do solo. Além do estabelecido pelo Observatório das Favelas, criado em 2001 a fim de estudar o fenômeno das favelas, que define em 13 tópicos o que é favela, sendo abaixo, citados cinco (SILVA, 2009, p. 22-23):

- 1) Edificações predominantemente caracterizadas pela autoconstrução, que não se orientam pelos parâmetros definidos pelo Estado;
- 2) Apropriação social do território com uso predominante para fins de moradia;
- 3) Ocupação marcada pela alta densidade de habitações;
- 4) Ocupação de sítios urbanos marcados por um alto grau de vulnerabilidade ambiental;
- 5) Relações de vizinhança marcadas por intensa sociabilidade, com forte valorização dos espaços comuns como lugar de convivência.

No entanto, além da conceituação, é interessante citar que Lima e Boucinhas (2016), em estudos sobre a cidade de São Paulo, constataram que, a população residente em assentamentos precários das periferias não se sente integrante das áreas centrais das cidades, ou seja, são vítimas de um sistema capitalista, que cria cotas de pobreza nas periferias, tirando da população necessidades básicas, como habitação, equipamentos de lazer e mobilidade urbana. Porém, diante de uma situação em que serviços básicos, como saúde, educação e saneamento, foram negados a esta população, áreas de lazer, como praças e parques, parecem necessidades menos importantes. Entretanto, deve-se saber que para adquirir um *habitat* urbano com qualidade é primordial que os serviços de lazer, recreação, esporte e cultura estejam presentes na cidade, pois são considerados como essenciais para qualidade de vida do cidadão (LIMA; BOUCINHAS, 2016).

Desta forma, há necessidade de qualificação do espaço urbano, que inclui, não apenas a questão de planejamento e projeto, mas sim, a criação de espaços humanizados, que permitam aos habitantes desenvolverem relações de afeto e de pertença. E este é um desafio pois, se for analisar a realidade das periferias urbanas empobrecidas marcadas pela carência ou mesmo ausência de serviços essenciais é natural que fique para segundo plano os espaços acolhedores, acessíveis, belos e que permitam a melhoria dos microclimas como os espaços públicos abertos, apesar deles serem primordiais para melhoria de vida da comunidade.

4 A URBANIZAÇÃO DE TERESINA E SUA RELAÇÃO COM A QUESTÃO DA HABITAÇÃO POPULAR

Nesta seção são tratados aspectos relacionados à evolução urbana da cidade de Teresina, mostrando um panorama de sua implantação, desde o surgimento das primeiras vilas no Piauí, considerando o traçado inicial da cidade, sua expansão urbana e aumento populacional e, ainda, o processo de inserção das moradias populares na capital do Piauí.

4.1 Evolução urbana

Teresina está localizada no Nordeste brasileiro, a aproximadamente 1.940 km de distância da capital do Brasil. O município de Teresina apresentou, em 2010, 814.230 mil habitantes e densidade demográfica de 584,94 hab./ km² (IBGE, 2011).

A ocupação do Piauí ocorreu ao longo das margens dos rios, onde foram se estabelecendo vilas. Um dos primeiros povoados a se formar, no Piauí, localizava-se às margens do Riacho da Mocha, denominada de Vila da Mocha. Em 1758, a Vila da Mocha é elevada à posição de primeira capital piauiense, passando a ser chamada de Oeiras. Devido à sua localização, no sertão do Piauí, estudava-se a possibilidade de transferência da então capital, para uma região com a posição geográfica que facilitasse o escoamento da produção agrícola (LIMA, 2002).

A rota econômica piauiense ocorria basicamente pelos povoados que margeavam o Rio Parnaíba, principalmente pela Vila Velha do Poti, que estava localizada nas confluências dos rios Poti e Parnaíba, onde havia o porto. O rio tinha importante destaque por ser o meio de comunicação estratégico com outras localidades servindo de rota econômica para trocas de mercadorias, controle do território, subsistência da população, lazer e composição da paisagem urbana (LIMA, 2002).

Então, em 1844, a Lei nº 174, de 27 de agosto daquele ano, estabeleceu a mudança da capital, então Oeiras, para as margens do rio Parnaíba, na foz do riacho Mulato, nomeada de Regeneração. Era unânime dentre os governantes, da incompatibilidade de Oeiras como capital da província, entretanto, a escolha das margens do Parnaíba, não foi bem aceita, alegando-se os elevados custos para implantação da cidade, diante da total ausência de prédios para o estabelecimento dos serviços públicos, assim, outros locais foram cogitados, dentre eles, a Vila do Poti (CHAVES, 1998).

O então presidente da província do Piauí, José Antônio Saraiva, em 1844, visita pela primeira vez a Vila do Poti para conhecer as condições do local e verificar se ali havia possibilidade física e econômica para sediar a nova capital. Afirmou, então, que era um

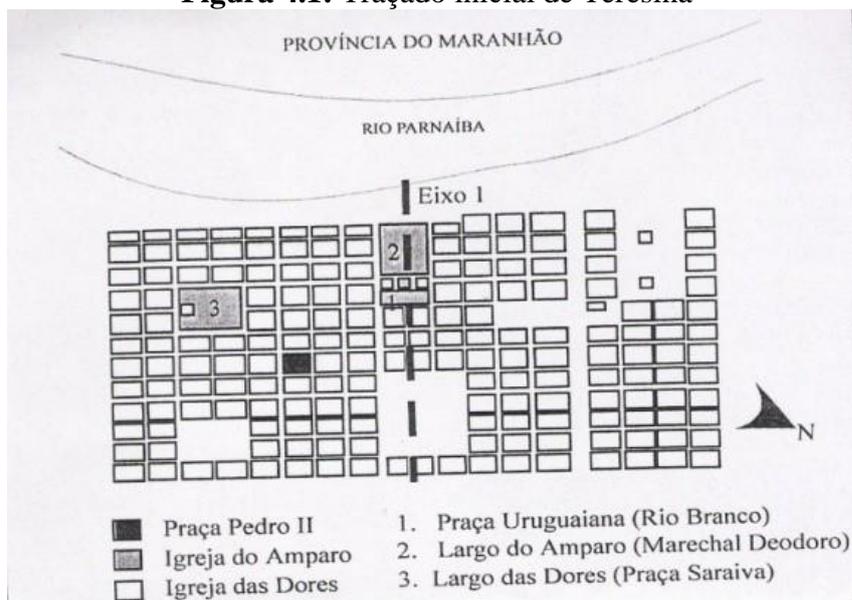
espaço insalubre, não propício para o estabelecimento da capital devido às enchentes que assolavam o lugar, porém, havia um novo espaço chamado de vila Nova do Poti, com melhor localização geográfica (CHAVES, 1998).

Assim, em 20 de julho de 1852, por meio da Resolução nº 315, Saraiva autorizava a transferência da Capital da província para a vila Nova do Poti que seria chamada de Teresina, mesmo diante de opiniões adversárias. O novo local foi considerado por Saraiva, de boa localização, com facilidade de desenvolvimento de relações comerciais e políticas, além de potencial agrícola. Então, 16 de agosto de 1852 é considerada a data oficial da transferência de Teresina. Inicia-se as primeiras obras como igrejas, prédios públicos, quartel, cadeia pública, cemitério e demais construções que eram consideradas essenciais para o funcionamento da cidade (CHAVES, 1998).

Teresina é composta por zona rural e urbana, tendo área territorial de 1.391,98 km². Deste valor, no ano de 2013, 18,97% do território é urbano e 81,03% é rural (IBGE, 2013). Apesar da área rural compor a grande maioria do território, a população teresinense atualmente, é predominantemente urbana. Da população total de Teresina, 814.439 habitantes, 94,27%, 767.777 habitantes, residem no território urbano e, 46.662 moradores, 5,72% do total, habitam na zona rural (IBGE, 2011). A cidade de Teresina tem como limite oeste, o estado do Maranhão, o município de Timon que é separado do Piauí pelo rio Parnaíba.

Vale citar, que em 2002, por meio da Lei Complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001, e regulamentada pelo Decreto nº 4.367, de 9 de setembro de 2002, é criada a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Grande Teresina – Ride, com o intuito de promover projetos que visem o desenvolvimento em escala regional. A Ride abrange os Municípios de Altos, Beneditinos, Coivaras, Currálinho, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Teresina e União, no Estado do Piauí, e pelo Município de Timon, no Estado do Maranhão (BRASIL, 2002).

Quanto à sua evolução urbana, Teresina teve seu traçado inicial planejado com ruas paralelas e ortogonais entre si, compondo um traçado urbano reto e simétrico entre os rios Parnaíba e Poti. A capital piauiense tinha como marco zero a Igreja Nossa Senhora do Amparo, de onde iniciou o traçado da cidade, estabelecendo-se as ruas, praças, cemitérios e equipamentos urbanos, distribuídos em 100 quarteirões, totalizando 43km² de área (ABREU; LIMA, 2000) (Figura 4.1).

Figura 4.1: Traçado inicial de Teresina

Fonte: Teresina (2015)

A malha urbana da cidade era compacta, em torno do centro administrativo, onde se concentravam o comércio e serviços. Até a década de 1900, o eixo central era a avenida Frei Serafim que dividia a cidade em norte-sul. Teresina por possuir topografia suave, praticamente plana, tinha como barreira de expansão, os rios Poti e Parnaíba e as áreas de inundações (NASCIMENTO, 2015).

Até a primeira metade do século XX, Nascimento (2015) relata que Teresina não apresentava características urbanas, a cidade possuía ruas estreitas, sendo corriqueira a presença de animais e de sujeira. Ainda, a presença de construções de baixa qualidade construtiva, miseráveis, não havia água tratada, calçamento, transporte público e energia elétrica (NASCIMENTO, 2015).

A expansão da cidade, ocorreu primeiramente pelo Norte, tendo como fatos que contribuíram para isso, a instalação do Cemitério São José, na região Centro-Norte, onde atualmente são as ruas Alameda Parnaíba e Rui Barbosa, no final do século XIX, a instalação da Companhia de Fiação e Tecidos Piauienses, nas margens do rio Parnaíba, onde na atualidade está localizada a loja do Armazém Paraíba e, em 1929 a criação de um Matadouro, nas atuais ruas Rui Barbosa e Avenida João Isidoro França, na zona Norte (LIMA, 2002). Vale citar, que estas instalações na cidade, fizeram com que os governos implantassem melhorias na região, como infraestrutura urbana.

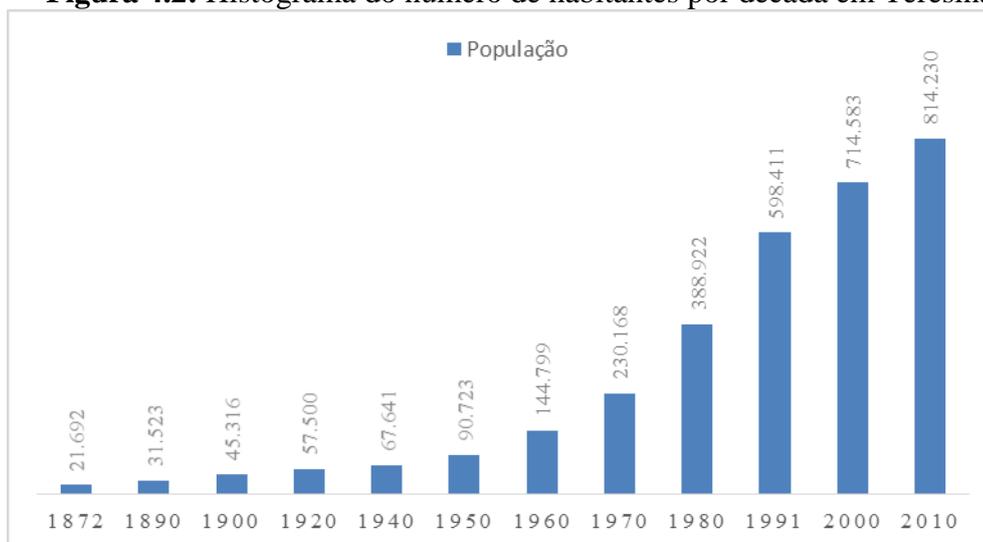
A expansão da cidade por meio da zona Sul, iniciou-se pela implantação da estrada nova, em 1877, margeando o rio Parnaíba, onde atualmente corresponde a Praça Saraiva até o lugar Areias (hoje bairro da zona Sul). Lima (2002) afirma que assim foram surgindo os

bairros, alguns que retratam a história do local, como o bairro Piçarra, local a princípio, com abundância de piçarra, que serviu como aterro para outras regiões. No começo do século XX, a urbanização de uma via férrea, chamada de Avenida Circular, ligava os bairros do extremo norte ao sul, Vermelha ao Mafuá, sem necessitar passar pelo centro da cidade. Em 1970, a avenida recebeu melhorias, como a duplicação, sendo nomeada de Avenida Miguel Rosa (LIMA, 2002).

Vale destacar, em paralelo a estas modificações estruturais de melhoria da cidade, na década de 1910, foi sancionada a Lei n.69, do Conselho Municipal de Teresina, a qual proíbe a construção de casas de palha ou de qualquer outro material de fácil combustão na zona urbana, alegando medida de controle e prevenção de incêndios. Entretanto, a medida somente era aplicada a área central da cidade, instituindo assim a limpeza da cidade no núcleo central, sem preocupação com as periferias. Ainda, Nascimento (2015) afirma que a alegação da preocupação com os incêndios não era válida, visto que na cidade não possuía serviço de bombeiros até 1940. A ideia da medida então, foi afastar da área central as casas pobres, alegando a modernização da cidade, pois estavam atrapalhando o novo traçado da cidade. Daí, vê-se, na época, uma cidade com o núcleo central de casas com telha, e um cinturão de miséria em torno da cidade. E, em 1939, o novo Código de Posturas, impõe que as ditas casas “populares” de um só pavimento e materiais combustíveis, permeáveis, somente devem ser implantadas nas áreas suburbanas da cidade, com distância nunca inferior a 100 metros da zona urbana. Desta forma, nota-se que desde o princípio de urbanização de Teresina, há uma segregação socioespacial na cidade.

A expansão da zona leste, inicialmente ocorreu pela passagem de pessoas e veículos, quando não estava em período chuvoso, por uma ponte de madeira sobre o rio Poti, que ligava a avenida Frei Serafim e o bairro Ilhotas ao porto dos noivos e as fazendas do outro lado do rio, a zona leste. Já no final da década de 1950 foi feita uma ponte de cimento que interligava as regiões, e na década de 1960 inicia-se o aparecimento dos bairros na zona leste, intensificados também pelo estabelecimento de uma pista de corrida de cavalos da elite da cidade, o Jóquei Clube do Piauí. Naquela região, então, começa o aparecimento de lotes residenciais e área urbanizada, posteriormente sendo nomeada de bairro Jóquei, instituindo o local da classe abastada (LIMA, 2002).

A explosão demográfica na cidade ocorre a partir da década de 1970 (Figura 4.2), reflexos da migração campo-cidade, modificações na infraestrutura do espaço urbano, com a expansão urbana de Teresina e, a implantação de grandes obras, como a Universidade Federal do Piauí, em 1971.

Figura 4.2: Histograma do número de habitantes por década em Teresina

Fonte: IBGE (2011), adaptado pela autora (2016)

Porém, vale citar que o aumento da população nas cidades não é o fator negativo das mesmas, e sim, a forma de expansão delas pois, o espalhamento da cidade sem planejamento afeta, negativamente, as esferas de análise econômica, ambiental, social, urbana e política/gestão. É possível haver o crescimento quantitativo da população urbana sem necessariamente ocupar novas áreas e provocar dispersão urbana através do uso de espaços já existentes, vazios ou subutilizados, mantendo as proporções legais exigidas de áreas verdes e livres (SILVA; ROMERO, 2013).

No entanto, a expansão demográfica da cidade de Teresina induziu ao aumento do número de áreas carentes, pois a cidade não possuía infraestrutura suficiente para atender toda a demanda exigida, juntamente a isso, a baixa renda da população vinda do campo e os baixos salários oferecidos na cidade, conduziram a favelização do espaço urbano da cidade.

Atualmente, Teresina está composta por 123 bairros, distribuídos em quatro Superintendências de Desenvolvimento Urbano (SDU) da cidade. A SDU Centro/Norte conta com 40 bairros, que corresponde ao maior número, perfazendo 32,5% do total. Em seguida a SDU Sul, com 35 bairros, 28,5% do total, depois a SDU Leste conta com 29 bairros, 23,6% do total, e SDU Sudeste, 19 bairros, 15,4% do total da cidade. Apesar da SDU Centro/Norte contar com o maior número de bairros, o maior contingente habitacional encontra-se na SDU Sul, que é, também, a segunda maior Região Administrativa em densidade demográfica, conforme tabela 4.1.

Tabela 4.1 – População residente e densidade demográfica nas SDU

SDU	População Residente	Densidade Demográfica Hab./km²
CENTRO/NORTE	228.906	3.201
LESTE	167.443	2.663
SUDESTE	134.119	3.655
SUL	237.059	3.441

Fonte: TERESINA (2016), adaptado pela autora (2016)

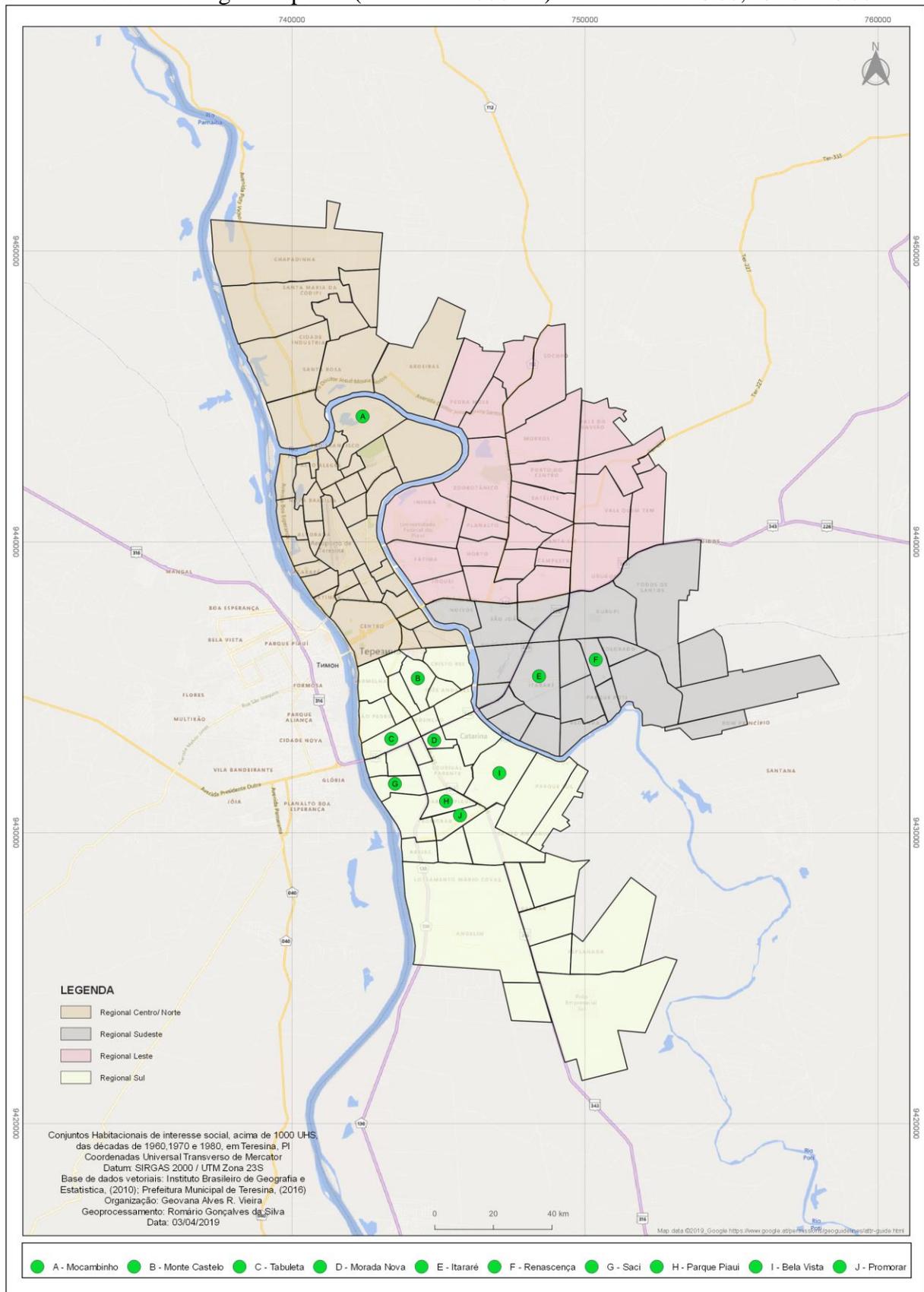
4.2 Produção habitacional popular no espaço urbano de Teresina

Em Teresina, a atuação das políticas públicas habitacionais acontece a partir de 1965 com a inserção pelo Governo Federal da Companhia de Habitação do Piauí (COHAB-PI), que segundo Façanha (2003), funcionou como agente local de atuação do Banco Nacional de Habitação. Pela COHAB-PI, de 1966 a 1990, foram produzidas no município 34.594 unidades habitacionais (UHS), com a maioria dos recursos advindos do BNH (TERESINA, 2002).

No entanto, as transformações no espaço urbano da capital ocorreram a partir da década de 1950, como reflexo das modificações que ocorriam no cenário brasileiro, a partir das metas de crescimento propostas pelo presidente Juscelino Kubitschek de “cinquenta anos em cinco”. No qual ele propunha que em 5 anos de trabalho alcançassem 50 anos de progresso. Entretanto, a cidade não tinha infraestrutura para receber toda esta migração, especialmente na questão da moradia, desta forma, na década de 1960 o governo cria subsídios para amenizar a situação, como o Banco Nacional de Habitação, em 1964 no qual, mudou a paisagem urbana das cidades (LIMA, LOPES, FAÇANHA, 2017).

Nas décadas de 1970 e 1980 a produção habitacional popular em Teresina triplicou. Em detrimento desta produção, a expansão da cidade aconteceu por diversas regiões, especialmente nas franjas periféricas da cidade. Porém, a implantação de conjuntos habitacionais nas periferias exigiu dos poderes públicos a instalação de condições físicas adequadas para que a população conseguisse residir nestes empreendimentos (Figura 4.3).

Figura 4.3: Mapa de localização, no espaço urbano de Teresina, dos conjuntos habitacionais de interesse social de grande porte (acima de 1.000uhs) da década de 1960, 1970 e 1980.



Fonte: Lima (2003), adaptado pela autora (2019)

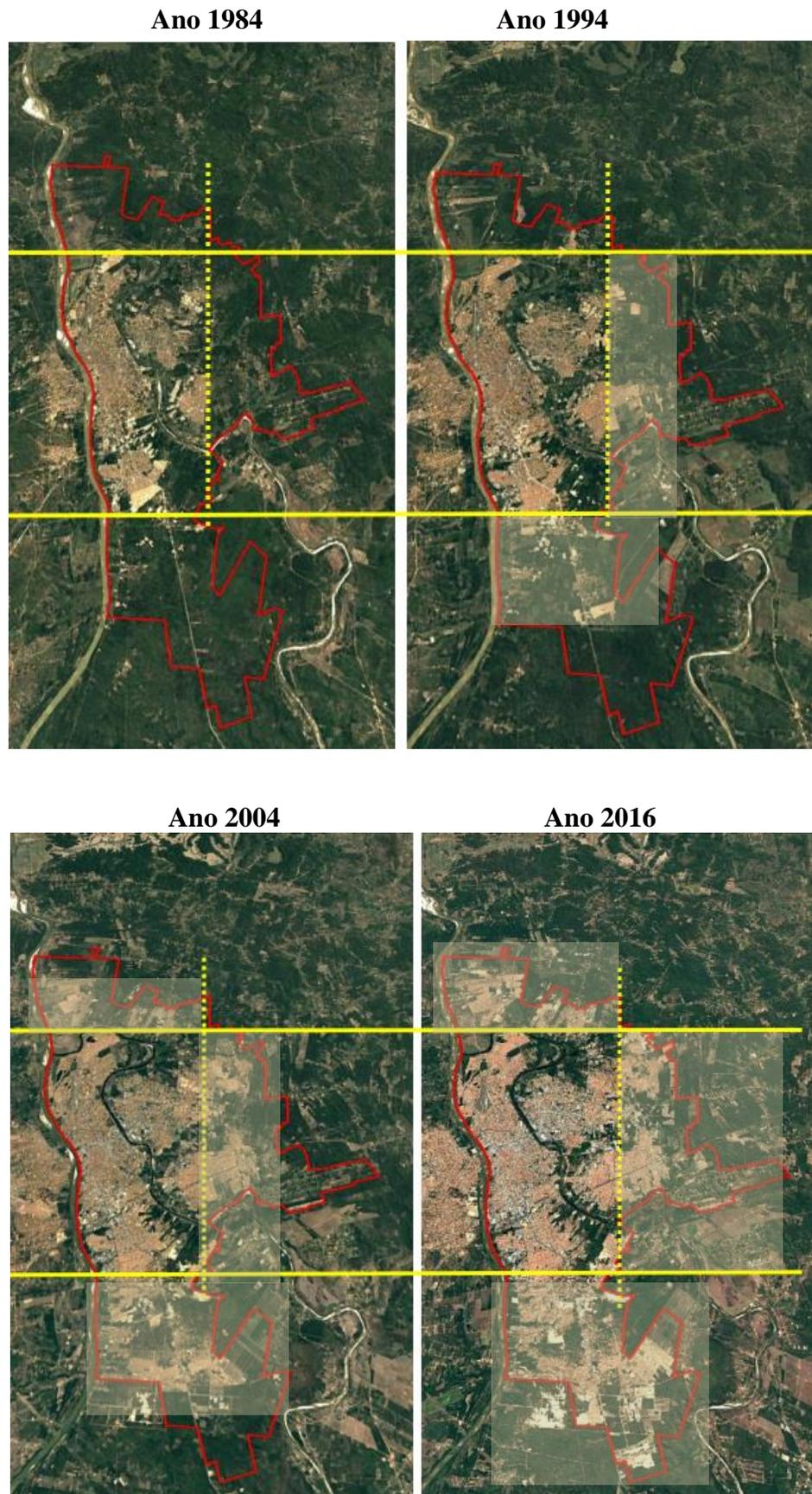
Os conjuntos habitacionais de interesse social de grande porte, acima de 1.000 unidades habitacionais, presentes no mapa da figura 4.3, com o decorrer dos anos, deram nome ao bairro onde estão implantados. Estes empreendimentos, foram construídos na periferia de Teresina, com precários ou mesmo ausência de mobilidade urbana, prejudicando a população residente nele. A implantação de elevadas quantidades de unidades habitacionais em áreas distantes dos centros urbanos das cidades, em locais desprovidos de serviços e infraestrutura, provocam um inchaço populacional na área que é incapaz, no momento, de suprir a demanda, afetando a qualidade de vida dos moradores. Ainda, apesar dos terrenos serem mais baratos, fica mais caro para os órgãos públicos o investimento, pois exige-se maiores gastos com serviços e infraestrutura para levar a estas áreas. Sem contar também, do tempo de deslocamentos que estas famílias gastam para chegar a outros pontos da cidade, afetando a qualidade de vida (LIMA, 2003).

A zona sul foi a que teve maior produção habitacional em todas as décadas estudadas, especialmente na década de 1980, com mais de 18 mil unidades habitacionais implantadas. A zona sudeste foi outra, que se destacou quanto ao número de conjuntos habitacionais na cidade, chegando a quase 12 mil unidades habitacionais. Já a zona leste passa a compor o cenário de implantação destes conjuntos apenas a partir de 1990. Esta zona não teve destaque quantitativamente em relação à produção de habitação popular, porém é alvo de investidores imobiliários e considerada a zona de maior poder aquisitivo da cidade (RODRIGUES, 2013).

A expansão da cidade, nos anos de 1960, ocorreu nos sentidos sul e leste, tendo influência direta da ação do Estado, por meio da implantação de unidades habitacionais e da construção da ponte de ligação sobre o Rio Poti. Na década de 1970, continua intensa a expansão para a zona sul, porém intensifica-se o crescimento da zona norte. Na década de 1980 dá-se uma atenção especial para a zona leste e mais intensamente para a zona sudeste. Na década de 1990 percebe-se que há expansão em todos os sentidos da cidade. A produção habitacional nesta década diminuiu consideravelmente comparada à década anterior (RODRIGUES, 2013).

A produção habitacional na cidade e a implantação de infraestrutura afeta diretamente sua expansão urbana. Do ano de 1984 a 1994, observa-se que há expansão para a zona sudeste e sul da cidade, já na década seguinte, ocorre expansão intensa, também, para a zona norte. Já nas décadas de 1994 a 2014, observa-se que houve expansão por toda malha urbana da cidade, atingindo os limites urbanos (Figura 4.4).

Figura 4.4 – Mapa de ocupação da zona urbana de Teresina nos anos de 1984, 1994, 2004 e 2016



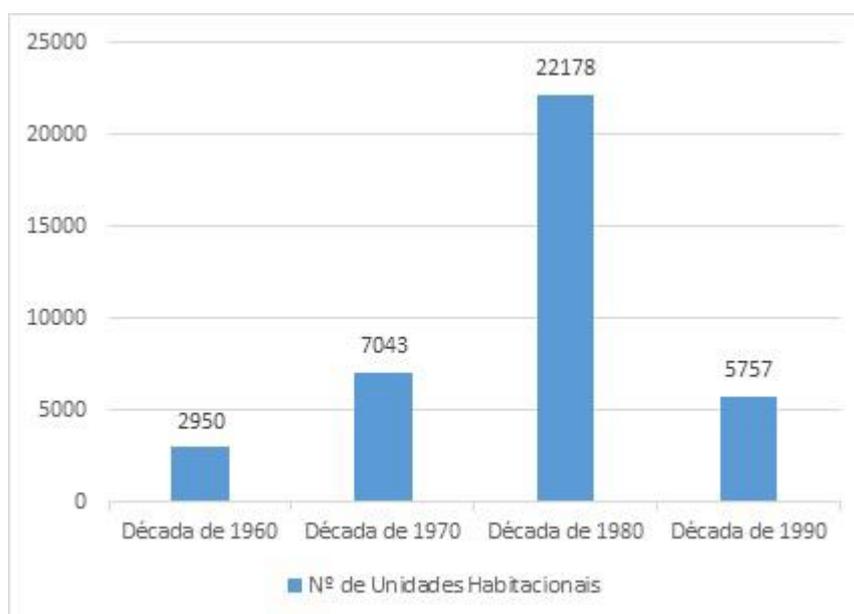
Fonte: TERESINA (2018)

A expansão urbana da cidade nos períodos citados na figura 4.3, foi consequência da conjuntura política da época, como a implantação de habitações populares públicas. Tem-se que a partir da década de 1980, há elevada produção habitacional de programas do governo subsidiados pelo Banco Nacional de Habitação no qual tinha como característica a implantação de moradias nas periferias das cidades. Além disso, houve o estabelecimento também de assentamentos urbanos informais nas áreas distantes de serviços e infraestrutura devido ao menor preço da terra. A zona sul, devido a facilidade geográfica, foi a região que se expandiu primeiramente na cidade e que possuiu maior implantação de habitação popular tanto pública quanto privada.

A população de Teresina está espalhada no território urbano, formando ilhas, fragmentando os espaços construídos e expandido a malha urbana. Este distanciamento faz com que se torne mais cara e dificultosa a implantação de serviços urbanos devido à necessidade de abranger maiores áreas (LIMA, 2017)

A produção de habitação popular, no município, nos anos de 1960 e 1970, foi de 3.012 e 7.043 unidades habitacionais, respectivamente. Já a década de 1980 contou com a maior produção pela COHAB-PI, financiada pelo BNH, tendo sido construídas 22.178 unidades. Em contrapartida, a menor produção, de apenas 1.688 unidades habitacionais, ocorreu na década seguinte de 1990 (Figura 4.5) Em todas as décadas mencionadas, a zona sul contou com o maior número de unidades habitacionais edificadas. Isto se explica por aquela região ser considerada local de expansão de Teresina (FAÇANHA, 2003).

Figura 4.5: Produção da COHAB-PI por década em Teresina



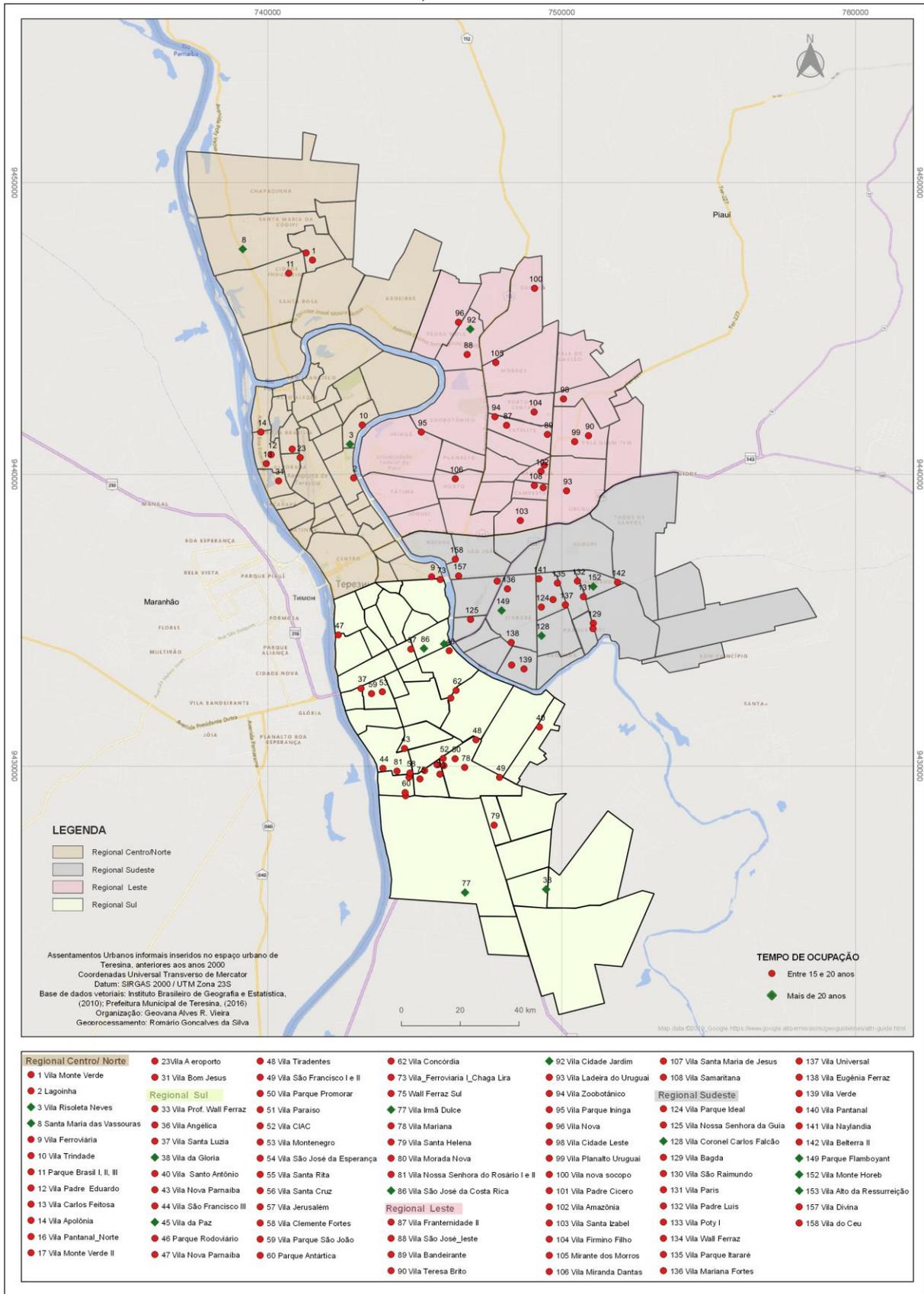
Fonte: Façanha (2003); Teresina (2002); adaptado pela autora (2016)

A produção do BNH, em Teresina, foi marcada por grandes conjuntos habitacionais afastados da cidade. Nas décadas de 1960 e 1970, foram implantados conjuntos com mais de duas mil unidades habitacionais, já na década de 1980, com a intensidade de produção, chegou a mais de quatro mil, como foi o caso do Conjunto Promorar, na zona sul, com 4.696 unidades habitacionais e o Conjunto Itararé, na zona Sudeste, com 4.254 uh (RODRIGUES; VELOSO FILHO, 2016).

O conjunto Parque Piauí, situado na zona Sul, datado de 1968, foi o primeiro conjunto de grande porte produzido pela COHAB-PI. Neste conjunto foram construídas 2.294 unidades habitacionais, todas com a mesma tipologia de casa térrea. O conjunto foi implantado na área periférica da cidade, sendo necessária a instalação de serviços urbanos e infraestrutura para atender as demandas do local. Esta ação além de devastar áreas com cobertura vegetal, exige maior investimento devido à necessidade de urbanização da área. Este empreendimento reflete o estilo de produção habitacional municipal marcada no período (TERESINA, 2002).

A partir dos anos 1990, a produção da COHAB-PI não foi mais financiada pelo BNH, devido à extinção do banco, passando a ser pelo IAPEP, pela própria COHAB, por autofinanciamento ou também por órgão do Governo Federal por meio do programa Habitar Brasil, com recursos do Orçamento Geral da União e repassados aos municípios através da Caixa Econômica Federal. Deste período até 2001, em Teresina, foram produzidas 4.086 unidades habitacionais. A extinção do BNH, e a crise financeira do período afetaram a produção habitacional, buscando-se, então, alternativas de produção pela população, para sanar a questão habitacional, iniciando-se a proliferação de favelas na cidade de Teresina (FAÇANHA, 2003). No mapa da Figura 4.6, vê-se algumas favelas estabelecidas na época e que ainda permanecem no espaço urbano da cidade.

Figura 4.6: Mapa com assentamentos urbanos informais, em Teresina, inseridos no espaço urbano da cidade, anteriores aos anos 2000.



Fonte: IBGE (2011); TERESINA (2016), adaptado pela autora (2018)

Diante de um quadro de aumento significativo de ocupações espontâneas urbanas, o I (primeiro) Censo de Vilas e Favelas da cidade de Teresina foi publicado em 1991, quando foram constatadas 56 vilas e favelas. Já no II (segundo) Censo, em 1993, houve um salto de quantidade, pois foram registradas 144, enquanto que, no III (terceiro) Censo, do ano de 1999, foram contabilizadas 150, na capital do Piauí, onde residiam 133.857 habitantes, representando, dessa forma, 20% da população urbana de Teresina. No III Censo, também, foi identificado que, 88,61% dos domicílios de Teresina ocupavam áreas consideradas normais, enquanto que, 4,53% estavam localizados em áreas de risco, 3,60%, ocupavam leitos de ruas e, ainda, 2,81% estavam localizados em áreas alagadiças (TERESINA, 2000a).

O III Censo de Vilas e Favelas de Teresina conceitua vila, como “a área de moradia (comunidade) surgida a partir de ocupação por famílias sem-teto sem obedecer as exigências feitas pela lei do parcelamento do solo, mas possível de ser regularizada, saneada e urbanizada” e favela é definida como “área de moradia (comunidade) surgida a partir da ocupação por famílias sem-teto geralmente localizada em áreas de risco iminente (alagamento/desmoronamento), ou em leito de vias públicas (ruas e/ou avenidas), sujeitas quase sempre a remoção” (TERESINA, 2000c, p. 9).

Nesta pesquisa, é considerado como favela as ocupações em terrenos ilegais, independentemente se a ocupação é possível de ser regularizada, saneada e urbanizada. Sendo assim, o conceito utilizado para favela neste trabalho engloba as definições, tanto para vila, quanto para favelas, presentes no III Censo de Vilas e Favelas de Teresina. Enquanto que, conceitua-se como assentamento urbano informal, todas as ocupações espontâneas em terrenos, sejam públicos ou privados, com a finalidade de moradia, independentemente da quantidade de unidade habitacional presente nestas comunidades e da condição física deste terreno (área de risco ou não, passível ou não de urbanização). São ocupações em que não há titularidade de posse por parte dos moradores do local, e mais, geralmente com carência ou mesmo ausência de infraestrutura e serviços urbanos.

Os assentamentos urbanos informais são estabelecidos em diversos locais, gerando diversas cenas urbanas. Em Teresina, por exemplo, vê-se ocupações espontâneas em terrenos planos, com área verde e calçamento, melhorias implantadas pela gestão municipal, como por exemplo, no assentamento Parque Brasil (Figuras 4.7 e 4.8), cenário que para outras cidades, devido ao sítio geográfico, não seria possível.

Figura 4.7: Área livre no assentamento Parque Brasil, em Teresina, Piauí.



Figura 4.8: Via plana e com calçamento no assentamento Parque Brasil, em Teresina, Piauí.



Fonte: Foto Geovana Vieira (2017)

A primeira favela existente em Teresina, foi a COHEBE, estabelecida em 1974, na zona sul, no bairro Tabuleta, na proximidade da então Companhia Hidroelétrica de Boa Esperança (COHEBE), daí seu nome (LIMA, 1996). Esta ocupação foi formada em uma época que, apesar das mudanças estruturais na cidade de Teresina, como a ponte rodoviária sobre o rio Parnaíba, servindo como meio de ligação entre Piauí e Maranhão nas proximidades do balão do bairro Tabuleta, pois até o momento a única ponte de ligação entre Teresina e Timon, no estado do Maranhão, era a ponte João Luís Ferreira, conhecida como ponte metálica. Na década de 1970 houve também a implantação do contorno rodoviário de Teresina, fazendo a ligação entre a BR 343, na zona Leste até a zona Sul, passando pela zona Sudeste da capital, induzindo, desta forma, a expansão da cidade para outros espaços, até mesmo na implantação de conjuntos habitacionais que até então estavam concentrados na zona Sul. Além disso, este período foi marcado também pelo estabelecimento de grandes obras modeladoras do espaço urbano como o Estádio Albertão, em 1973, na zona Sul, Parque Zoobotânico, na zona Leste da cidade, em 1974, e a implantação da Universidade Federal do Piauí, em 1971. Apesar de elevados investimentos na cidade, a década de 1970 foi um período carente de programas destinados à regularização fundiária para o Estado.

Atualmente, os assentamentos urbanos informais de Teresina estão distribuídos pelas quatro Superintendências de Desenvolvimento Urbano da cidade, além da Superintendência de Desenvolvimento Rural. De acordo com o IBGE (2013) foram contabilizados 113 aglomerados subnormais no Estado do Piauí, todos localizados no município de Teresina, totalizando 131.451 moradores. Entretanto, segundo o banco de dados da PMT, são reconhecidos no espaço urbano de Teresina, 195 ocupações espontâneas urbanas, de acordo com o conceito de assentamento urbano informal, instituído nesta pesquisa.

Foi verificado que, do total de 113 aglomerados subnormais, contabilizados pelo IBGE, sendo que, 15 deles estão registrados, apenas, no banco de dados deste órgão, e todos os demais estão computados também na PMT. As ocupações que foram contabilizadas apenas pela Prefeitura Municipal de Teresina, provavelmente, não atenderam ao pré-requisito quanto ao quantitativo mínimo de 51 domicílios exigidos pelo IBGE, ou ainda não estavam estabelecidos na época do levantamento de dados deste órgão, visto que os dados fornecidos pela PMT, são do ano de 2015.

Quanto ao quantitativo, é interessante citar que este tipo de ocupação é muito dinâmico, com áreas que podem rapidamente expandir-se no espaço urbano, e ainda, que pode haver ocupações presentes na cidade que, até então, não foram registradas pelos órgãos públicos, pois, o reconhecimento no espaço urbano acontece, em grande maioria, do contato inicial da liderança comunitária perante o órgão municipal, solicitando o registro para conseguir algum benefício à comunidade, ou então, quando a ocupação acontece em terreno privado, e o proprietário da terra solicita na PMT, a retirada da comunidade do local.

Ainda, vale citar também, que o último censo de Teresina sobre assentamentos urbanos informais foi no ano de 1999, no terceiro Censo de Vilas e Favelas de Teresina, deste período até o ano de 2019, até o momento, o registro mais atualizado é do IBGE (2011), órgão federal, que não computa as ocupações abaixo de 51 unidades habitacionais. Os dados do ano de 2015, fornecidos pela prefeitura de Teresina, constados nesta pesquisa, ainda não foram publicitados, fazendo parte do banco de dados do órgão para melhor gestão destas comunidades e também, como informação para o Plano de Regularização Fundiária de Interesse Social de Teresina, que se encontra em finalização para ser publicado.

Observa-se que as moradias populares são produtoras do espaço urbano. Em Teresina, foram condicionantes de expansão da cidade, especialmente a partir da década de 1990 e que se encontram espalhadas por todo o território urbano, compondo a paisagem da cidade. Entretanto, para uma cidade sustentável se faz necessário que as comunidades sejam estabelecidas em áreas com infraestrutura, saneamento, mobilidade urbana e habitações com conforto ambiental.

5 O DIREITO À CIDADE SOB A ÓTICA DAS HABITAÇÕES INFORMAIS

Geovana Alves Rocha Vieira
Wilza Gomes Reis Lopes
Antônio Cardoso Façanha

RESUMO

O processo de ocupação das cidades brasileiras é uma negação à sustentabilidade urbana. O estabelecimento de moradias em áreas afastadas dos centros das cidades provoca o espraiamento, causando vazios na malha urbana, danos ao meio ambiente e maiores gastos com infraestrutura. A periferia que era ocupada, quase exclusivamente, por população de baixo poder aquisitivo, excluída do processo de ocupação da cidade, marcada pela dominação imobiliária e baixa atuação do poder público, vai dando lugar, desde os anos de 1980, ao mercado imobiliário de alta renda com o estabelecimento de condomínios fechados de alto padrão. Entretanto, as cidades são regidas por leis que amparam na busca pelo desenvolvimento sustentável, implantadas especialmente a partir dos anos 2000. O direito à cidade, apesar de constitucional, é privilégio para quem pode pagar pelo preço da terra. Sendo assim, este trabalho apresenta discussão do uso do espaço urbano e os desafios para o alcance da sustentabilidade, fazendo ligação com as leis de amparo ao direito à cidade e a questão de gestão urbana, apresentando como estudo de caso a cidade de Teresina. A partir de leituras de temas relacionados ao assunto proposto e coleta de dados sobre os núcleos urbanos informais, em órgãos públicos municipais, estaduais e federais, ligados a questão, como Prefeitura Municipal de Teresina, Empresa de Gestão de Recursos do Piauí (EMGERPI) e IBGE. Daí, constatou-se que o mercado imobiliário especulativo como agente produtor e dominador do espaço público atrelada à baixa atuação dos poderes públicos aos interesses da sociedade civil, dão continuidade ao crescimento de cidades desiguais, excluindo a população de baixa renda ao direito ao espaço urbano.

Palavras chave: Núcleos urbanos informais, Direito à cidade, Periferia urbana, Teresina.

ABSTRACT

The process of occupying Brazilian cities is a denial of urban sustainability. The establishment of dwellings in areas far from the city centers causes the spreading, causing voids in the urban network, damages to the environment and greater expenses with infrastructure. The periphery, which was occupied almost exclusively by a low-income population, excluded from the process of occupation of the city, marked by the real estate domination and low performance of the public power, has given way since the 1980s to the high-income housing market with the establishment of closed condominiums of high standard. However, the cities are governed by laws that support the search for sustainable development, implemented especially since the year 2000. The right to the city, although constitutional, is a privilege for those who can pay for the price of land. Thus, this work presents a discussion of the use of urban space and the challenges for achieving sustainability, linking with the laws of protection to direct to the city and the question of urban management, presenting as a case study the city of Teresina. From readings of topics related to the proposed subject and data collection on the informal urban centers, in municipal, state and federal public agencies, linked to the issue, such as the Municipality of Teresina, the Resource Management Company of Piauí (EMGERPI) and IBGE. Hence, it was found that the speculative real estate market as a producer and dominator of the public space linked to the low performance of public powers to the interests of civil society, continue the growth of unequal cities, excluding the low-income population to the right to urban space.

Keywords: Informal urban nucleus, Right to the city, Urban periphery; Teresina.

5.1 Introdução

As cidades são espaços complexos, algumas delas, grandes em extensão e em conflitos, porém estes lugares foram criados, primeiramente, para satisfazer as necessidades humanas, proporcionar satisfação as comunidades. Desta maneira, as cidades devem ser palco das diversidades, do bem estar e qualidade de vida.

Entretanto, o que tem acontecido são cidades resumidas a serem palcos de consumo, centro comercial e de conveniência política, retirando delas a vitalidade do espaço urbano. Por conseguinte, aos poucos vai desaparecendo a cidadania – a noção da responsabilidade compartilhada, que vai cedendo lugar a componentes individuais, como valorização do automóvel, da presença de bairros residenciais distantes, aos passeios em shopping centers, as casas em condomínios fechados, tornando a vida na cidade dividida entre ricos, em seus territórios protegidos e, os pobres em locais marcados pela ausência. Deste modo, geram-se comunidades segregadas e como afirmam Rogers e Gumuchdjan, “As cidades foram originalmente criadas para celebrar o que temos em comum. Agora, são projetadas para manter-nos afastados uns dos outros” (ROGERS; GUMUCHDJAN, 2005, p. 11).

Desta maneira, a cidade, tendo como o agente produtor de maior atuação, o mercado imobiliário, gera injustiça social, pois, há uma seleção quanto ao uso da cidade, disponível para quem pode pagar por ela. Assim, a baixa renda é excluída do processo de ocupação formal, haja vista que o preço da terra, sendo mercadoria, é susceptível a conveniência do mercado imobiliário. Então, a população de menor poder aquisitivo, em sua maioria, estabelece-se nas regiões periféricas e carentes da cidade. Já a população de maior renda está, cada vez mais, se estabelecendo em condomínios fechados, sejam verticais ou horizontais, em busca de segurança e qualidade de vida.

Entende-se, portanto, que na cidade capitalista, a moradia é contemplada com mais serviços e infraestrutura à medida que se pode pagar por isso, restando à população pobre, desprovida de renda incapaz de adquirir sua moradia na cidade formal, a construí-la na informalidade, em locais desocupados nas áreas centrais ou desprezados pelo mercado imobiliário, privando-as do direito à cidade e, dos benefícios oferecidos por ela.

A distinção entre centro e periferia, segundo Comitê (2017), remete à década de 1940 até 1980. O centro era sinônimo de infraestrutura e presença de serviços urbanos e tido como local da identidade da cidade, pois a formação do espaço urbano começava por lá. Por conseguinte, para a periferia restava a escassez e precariedade de infraestrutura e serviços, sendo local, assim, de terrenos mais baratos, e então mais propícios para o estabelecimento de

moradia da população de baixa renda, geralmente localizadas em áreas irregulares, de risco, com predomínio de autoconstrução e baixa qualidade dos materiais empregados.

Entretanto, vale destacar que esta configuração ocorre nas cidades brasileiras desde os anos 1960 com a implantação de grandes conjuntos habitacionais populares, e o estabelecimento de loteamentos ilegais por parte da população excluída do processo formal de aquisição de moradia devido aos altos preços da terra cobrados pelo mercado. Porém, o que se vê nas cidades contemporâneas é a presença, cada vez maior, de condomínios fechados horizontais de alto padrão nas periferias, e isto é uma tendência geral que se constata em metrópoles, grandes cidades e cidades médias (MAIA, 2014).

Os novos setores nas periferias como conjuntos habitacionais, loteamentos residenciais, shopping centers, hipermercados, gera uma nova configuração do tecido urbano pois provoca a instalação de serviços urbanos e infraestrutura, modificando a morfologia urbana da cidade (LOPES JUNIOR; DOS SANTOS, 2009).

A questão habitacional reflete o padrão de urbanização do local, deste modo, vê-se a segregação espacial urbana decorrente da reprodução das relações da sociedade capitalista no qual há uma luta de classes e quem tem maior vantagem é quem tem maior poder aquisitivo bem presente na configuração das periferias urbanas brasileiras atuais, na presença de serviços nos intramuros dos condomínios em contradição aos territórios dos extramuros marcados pelas ausências dos assentamentos urbanos informais, negando a estas pessoas o direito à cidade.

5.2 Em busca do direito à cidade

A governança urbana contempla uma nova forma de governar a cidade, no qual há participação não apenas de agentes políticos, mas, também, a cooperação do cidadão no processo, visando que todos os habitantes da cidade sejam amparados, ricos ou pobres, sem distinção. É uma gestão que age de forma democrática e participativa em prol da coletividade e do meio ambiente (MACHADO; BODNAR; SILVA, 2017).

É assegurado ao cidadão o direito à moradia por meio da Constituição Federal de 1988, no artigo 6º, como um dos direitos sociais, bem como lazer, segurança, transporte, saúde, alimentação, trabalho, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (BRASIL, 2015).

Este tipo de gestão, segue a mesma linha proposta pela Organização das Nações Unidas, em 1978, que estabeleceu o Programa das Nações Unidas para Assentamentos

Humanos (ONU-Habitat), que tem como meta a busca por um desenvolvimento social, econômico e ambiental a fim de proporcionar a todos uma moradia adequada (ONU-HABITAT, 2018), ou seja, o direito à moradia é um direito fundamental e deve abranger todos os indivíduos, pois está ligado, diretamente, à dignidade da pessoa humana. Entretanto o que se percebe nas cidades é um cenário de exclusão e fragmentação onde há presença marcante de núcleos urbanos informais sem organização espacial, fora da malha urbana, carentes de infraestrutura e serviços básicos como saneamento, afetando a qualidade de vida do cidadão e provocando danos ambientais.

Este fato é agravado, pois a exclusão em um sistema interfere na exclusão do indivíduo em outros subsistemas. Tem-se como exemplo, a questão da baixa escolaridade ou mesmo sua exclusão (analfabetismo), que afeta diretamente este cidadão no mercado de trabalho e, até mesmo, no sistema político. Desta forma, afirma-se que o indivíduo sem acesso à educação, a trabalho, sem recurso financeiro, sem moradia e sem alimentação detém menor possibilidade de inserção na sociedade, do que os demais, ou seja, atitudes em um setor, seja econômico, social ou ambiental, afetam todos os outros, atingindo o espaço urbano e toda a população, indistintamente (BERBEL, 2014).

O direito à moradia é fundamental pois permite que outros direitos sejam assegurados como trabalho, saúde e educação, pois a ausência da habitação, ou mesmo, sua precariedade, gera instabilidade no cidadão, afetando diretamente em todos os outros setores sociais. No entanto, apenas ter uma casa não implica em ter moradia adequada. Faz-se necessário, também, condições físicas e de salubridade, que atendam às necessidades humanas, proporcionando aos moradores qualidade de vida, que está, diretamente, ligada à disponibilidade de infraestrutura urbana e de equipamentos, localização apropriada e adequação cultural (GRIEP; BERNARDY, 2017).

Porém, é elevado o número de pessoas que residem em áreas não apropriadas para moradia. Verifica-se, que no Brasil, mais de 8 milhões de pessoas moram em áreas de risco (IBGE, 2018). São assentamentos implantados em locais que expõem a população ao risco iminente, comprometendo o meio ambiente, bem como a saúde e segurança de famílias e, além disso, privando-as do direito à cidade.

Entretanto, os avanços nas leis voltadas para o direito à cidade foram marcantes, a partir de 1987, com a apresentação ao Congresso Nacional de emenda de iniciativa popular de reforma urbana. Foram expostas propostas referentes a relações trabalhistas, reforma agrária, meio ambiente, diversidade sexual, ciência e tecnologia, direitos humanos e reforma urbana. Diante deste quadro de atuação, iniciou-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana com

a perspectiva que fosse introduzido na Constituição uma seção referente à política urbana, que foi posteriormente aprovada através dos artigos 182 e 183 (BONDUKI, 2014).

Tem-se, que no artigo 225, da Constituição de 1988, é assegurado a todo cidadão, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerado como fator fundamental para proporcionar qualidade de vida ao cidadão, e sendo dever do poder público e da sociedade preservá-lo e defendê-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Além disso, nos artigos 182 e 183, desde o ano de 2001, estão presentes instrumentos voltados ao direito à cidade, a partir do Estatuto da Cidade. Segundo este documento, a cidade deve atender as funções sociais de moradia, trabalho e lazer, enquanto que, a administração municipal ficaria encarregada de aplicar os instrumentos de política urbana (BRASIL, 2001).

Este Estatuto criou instrumentos de gestão, visando regulamentar questões do uso do território e participação da comunidade, além de propor a definição da função social da propriedade e da cidade. Nele consta o Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo, com o fim de inibir a especulação imobiliária (BRASIL, 2001). Esta atividade retém terrenos com o objetivo de valorização do imóvel, provocando vazios nas regiões centrais, tendo como consequência a expansão do território, sendo uma forma de segregação da população dos centros urbanos (BAZOLLI, 2012).

Foram tomadas outras medidas, como a implantação do Ministério das Cidades, no ano de 2003, com atribuição de promoção do Direito à Cidade e a inclusão social, visando a igualdade, melhoria da qualidade de vida e das cidades brasileiras, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído em 2007, o Programa Nacional de Habitação, em 2008, a lei federal de número 11.977/2009 do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituindo a regularização fundiária como obrigação do Estado, destacando-se a inserção de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), que diz respeito à área urbana destinada, predominantemente, à moradia de população de baixa renda, e mais recentemente a lei 13.465/2017, que trata da regularização fundiária rural e urbana. Tais ações ratificaram a determinação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2009a).

Apesar dos amparos legais, a forma de ocupação das cidades ainda provoca danos ambientais irreversíveis sendo fundamental, para obtenção do desenvolvimento sustentável, a participação da sociedade civil e a transparência da governança. Na visão de Machado, Bodnar e Silva (2017) para alcançar cidades sustentáveis, o direito à moradia é imprescindível visto que, é um direito fundamental ao cidadão.

Vale citar, que o sucesso de uma cidade depende dos habitantes e do poder público responsáveis por ela, da prioridade que eles dão ao ambiente urbano e a qualidade deste ambiente reflete na qualidade de vida dos cidadãos (ROGERS; GUMUCHDJIAN, 2005).

Desta forma, sabe-se que uma moradia digna é fator fundamental para ter o direito à cidade, e que estes direitos são assegurados a todos os cidadãos, por meio da Constituição brasileira, para as cidades serem palco de justiça deve-se haver uma distribuição equilibrada de terras, dando oportunidades a todos os cidadãos independente da classe social e econômica e, proporcionar a eles condições de se manter financeiramente, por meio de políticas públicas de emprego e renda associadas às demais.

Além disso, o cidadão precisa entender a sua ligação com a cidade, deve-se haver ações voltadas para aumentar sua consciência social e ambiental, no qual o cidadão entenda o seu papel na cidade, e se aproprie do espaço urbano de forma responsável pensando nas comunidades atuais e nas gerações futuras.

5.3 A fragmentação do espaço urbano de Teresina: a periferia como cenário

O espaço urbano não é um meio rígido e nem neutro, encontra-se em permanente transformação devido à sua natureza social. É um “espaço físico, transformado por agentes sociais, que o produzem com finalidades colocadas pelos grupos que detêm os meios de produção e a gerência dos lugares” (KOHLSDORF, 1996, p. 21). Desta maneira, entende-se que o processo de ocupação do espaço urbano é dinâmico mas também, deve-se saber que é fragmentado devido ao mercado imobiliário especulativo nas cidades brasileiras ser agente modelador deste espaço, escolhendo onde a classe de maior poder aquisitivo estabelece sua moradia e, conseqüentemente, em que local o pobre tem lugar neste território.

Assim, a ausência de renda para aquisição de moradia na cidade formal, faz com que uma parcela da população se aloje em áreas de proteção ambiental ou destinadas a áreas verdes e, ainda, em terrenos mais afastados dos centros urbanos, nas periferias, pois tendem a ser mais baratos, provocando a expansão da malha urbana, gerando vazios dentro das cidades e retirada de áreas verdes.

Desde a década de 1970, mais intensamente a partir da década de 1980, as periferias brasileiras estão sendo ocupadas pela classe mais abastada. Seguindo um modelo de ocupação de cidade dividida por funções, em que as áreas administrativas e comerciais localizam-se nas regiões centrais enquanto bairros residenciais estabelecem-se nas periferias, tendo acesso por meio de rodovias, valorizando a presença do automóvel como meio de locomoção.

À medida que a classe de maior poder aquisitivo ocupa estas periferias urbanas, aumenta-se também os investimentos em melhorias nestes locais. No entanto, vale lembrar que “as periferias urbanas passam por um aprimoramento com relação à dotação de serviços e infraestrutura em prol de interesses mercadológicos, e não para melhorar as condições de vida da população que se apropria de tais áreas” (COMITRE, 2017, p. 798).

Desta forma, cria-se na cidade paisagens formadas pela dialética: a presença de condomínios fechados de luxo em oposição a aglomerados urbanos informais, carentes de saneamento, água, luz, coleta de lixo, mobilidade, lazer e segurança. Deste modo, é notória a diferença entre as classes sociais no espaço urbano, em que benefícios da cidade, como segurança, lazer, serviços urbanos e infraestrutura, que era para ser acessíveis livremente por toda a população, é limitado a quem pode pagar por eles (LIMA; BOUCINHAS, 2016).

Perlman (2010) afirma que em toda cidade de primeiro mundo há dentro dela uma cidade de terceiro mundo, consequência da lógica do capitalismo, em que há desnutrição, falta de serviços urbanos, moradias e infraestrutura bem como, em toda cidade de “terceiro mundo” tem uma cidade de “primeiro mundo” onde existe cultura, alta tecnologia, informações e demais serviços. O desafio, portanto, é como integrar estas duas cidades para que funcione para todos os habitantes

O tipo de ocupação das cidades brasileiras, é o que ocorreu nos Estados Unidos, por exemplo, cidades monofuncionais, mas como informam Rogers e Gumuchdjian (2005) é um modelo, que mesmo tendo fracassado nos países desenvolvidos, ainda continua sendo reproduzido. Pois, quanto mais o espaço urbano se expande, mais custoso fica a implantação de infraestrutura. Para Nadalin e Iglori (2015, p. 92) o espraiamento urbano trata-se do “crescimento urbano que é desconcentrado, não denso e que deixa vazios urbanos dentro da mancha urbana.”, que tem como característica, lotes menores nos centros das cidades e maiores nas áreas periféricas, tendo ligação direta com a periferização da população. No Brasil, o uso das periferias além de causar danos ambientais e financeiros é um reprodutor e cenário da segregação social presente no país, consequência do modo de urbanização das cidades.

O progresso da segregação espacial na cidade acontece em três fases. A primeira fase trata-se do final do século XIX até os anos 1940, onde no espaço urbano há em uma mesma área diferentes grupos sociais (CALDEIRA, 2000). A segunda fase, década de 1940 a 1980, e a relação centro-periferia, em que há uma distinção do local de moradia para pobre e rico. O centro dotado de infraestrutura e serviços era destinado a classe de maior poder aquisitivo, média e alta, já a periferia carente ou mesmo ausente destes serviços, era destinada aos

pobres. Já a terceira fase, marca-se pela implantação, a partir da década de 1980, de moradias de alto padrão nas periferias urbanas, gerando ocupação de espaços próximos por grupos sociais diferentes.

Em Teresina, as três fases de segregação espacial nas cidades citadas por Caldeira (2000) ocorrem, porém em períodos diferentes dos expostos. A primeira iniciou-se no final do século XIX e estendeu-se até a década de 1960. Já a fase seguinte teve início, a partir da década de 1970, com o processo de favelização da cidade, como exemplo teve o estabelecimento da favela COHEBE, em 1974, indo até a década de 1990, com a presença marcante dos conjuntos habitacionais produzidos pelo Banco Nacional de Habitação. A terceira fase inicia-se no final dos anos 1990, a partir do ano de 1997 com a implantação condomínios horizontais fechados nas periferias da cidade, dividindo espaço com as ocupações espontâneas carentes de infraestrutura e serviços urbanos.

À vista disso, deve-se haver o planejamento de cidades baseadas na comunidade, em que a valorização do automóvel, e o aumento dos deslocamentos, dão lugar ao uso multifuncional das zonas, havendo diminuição do uso de transporte para atividades cotidianas, maior uso dos espaços públicos, maior interação das pessoas, proporcionando vitalidade aos bairros e à cidade.

Entende-se, que para o alcance de cidades ecologicamente equilibradas aliadas ao desenvolvimento, deve-se rever o processo de sua ocupação, e uma gestão de território é fundamental. Toda a sociedade civil deve ser agente no processo de ocupação do solo urbano, independentemente do poder aquisitivo. Espaços urbanos não podem ser “privatizados” para uma classe, excluindo a outra. Sejam nas periferias ou nos centros urbanos, todos os cidadãos residentes nas cidades devem ter a mesma oportunidade de residirem em locais providos de serviços urbanos, infraestrutura e qualidade ambiental.

No entanto, no Brasil, há entrave na implantação de uma governança para o desenvolvimento sustentável, devido à dificuldade de articulação entre os órgãos públicos, federais, estaduais e municipais, e a sociedade civil, para elaboração de planos integrados a longo prazo, fundamentais para a formulação de um planejamento e políticas públicas de qualidade.

5.4 Resultados e discussão

Como já citado anteriormente, a urbanização brasileira tem como características o espraiamento e a fragmentação, no qual geram-se cidades expandidas fisicamente mesmo

havendo vazios nas áreas centrais que poderiam ser utilizadas. Esta ocupação tem como um dos agentes atuantes e responsáveis pela forma do espaço, o Estado por meio do tipo de produção habitacional implantada, desde a década de 1960. Eram produções com elevada quantidade de unidades habitacionais, marcadas pela ausência de diversidade tipológica e estabelecidas em locais distantes dos centros urbanos, carentes de infraestrutura e de serviços, provocando crescimento fragmentado e espraiado das cidades brasileiras (BONDUKI, 2014).

Em Teresina, tem-se como exemplo, o conjunto Parque Piauí, na zona Sul, de 1968, que foi o primeiro conjunto de grande porte, produzido pela Companhia de Habitação do Piauí (COHAB-PI). Para este conjunto, foram construídas 2.294 unidades habitacionais, todas com a mesma tipologia de casa térrea. Este empreendimento foi implantado na área periférica da cidade, sendo necessária a instalação de serviços urbanos e infraestrutura, para atender as demandas do local (Figura 5.1). Para isto, foram exigidos maiores investimentos, devido à necessidade de urbanização no entorno do empreendimento, sem contar na devastação de áreas com cobertura vegetal e ainda, desta forma de ocupação do espaço urbano ser um condicionante de crescimento horizontal da cidade (CRUZ; ESPINDOLA; CARNEIRO, 2016).

Figura 5.1: Conjunto Parque Piauí, na zona sul de Teresina.



Fonte: Acervo da Prefeitura Municipal de Teresina

Porém, mesmo sabendo que esta forma de ocupação do espaço urbano geram cidades espraiadas, este tipo de produção ainda é reproduzido. Apesar de ter passado meio século da implantação do Conjunto Parque Piauí, a produção habitacional nas franjas periféricas da cidade ainda está presente na capital, como é o caso do Conjunto habitacional Padre Pedro Balzi, que foi construído pela Prefeitura Municipal, no ano de 2011, no bairro Flor do Campo,

na zona Sudeste, com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o intuito de abrigar 353 famílias, provenientes de diversas ocupações irregulares da cidade que residiam em áreas de risco (PORTAL CIDADE VERDE, 2011).

O conjunto habitacional Padre Pedro Balzi, conta com uma área de 9 hectares, localiza-se em uma área com diversos vazios urbanos, além de ser um empreendimento com carente infraestrutura e serviço, está afastado da área central, praticamente fora da malha urbana. Situação agravada, já que a presença deste assentamento, além de ter provocado redução das áreas verdes estimulou a presença de ocupações espontâneas no entorno, em um terreno de morro, considerada área de risco na cidade.

Em menos de uma década, do ano de 2012 ao ano de 2019, ocorreu grande aumento de ocupação territorial no entorno do conjunto habitacional Padre Pedro Balzi, devido ao estabelecimento de assentamento urbano informal, ainda não registrado pela prefeitura municipal, que já ocupa uma área de aproximadamente de 40 hectares, bem superior aos 9 ha do Residencial.

A cidade de Teresina sofreu forte expansão na década de 1970, surgindo novos polos de adensamento populacional e junto com eles o aumento dos setores de pobreza na cidade. A urbanização refletia a expansão da cidade como também o aumento das desigualdades físicas e sociais. Por outro lado, nas periferias há também o uso do território por moradias de alto padrão, como condomínio fechados horizontas, providos de segurança, áreas de lazer, áreas verdes, saneamento, abastecimento adequado de energia, coleta de lixo e demais serviços. Em relação a esta nova ocupação das periferias, Caldeira (2000, p. 258), afirma ser uma “versão residencial de uma nova forma de segregação nas cidades contemporâneas”, denominados pela autora de enclaves fortificados. Este tipo de empreendimento vem ocorrendo, também, em Teresina, tendo o primeiro condomínio horizontal fechado, denominado de Jardins de Fátima, implantado em 1997, no bairro de Fátima, zona Leste (SILVA; LOPES; MONTEIRO, 2015).

Assim, vê-se que nos últimos 30 anos, as periferias foram palco de ocupação por meio de assentamentos estabelecidos pelos próprios moradores ou pelo poder público, por meio do reassentamento de famílias de áreas de risco ou mesmo população sem moradia. Estas ocupações caracterizam-se pelo alto adensamento populacional, carentes ou mesmo desprovidas de condições adequadas de moradia como saneamento básico. Contudo, a partir da década de 1980, mais intensamente, a configuração da cidade vem se modificando para atender as demandas do capital, com a construção de moradias de luxo, que ultrapassam o uso

da moradia. São espaços bem servidos de serviços, além de academias, espaços gourmet, salas de vídeo, aprofundando as desigualdades socioespaciais já que, em paralelo há o estabelecimento de moradias em loteamentos irregulares periféricos, em áreas de risco e ambientalmente frágeis, sendo a única opção para os mais pobres na disputa pelo espaço urbano.

Vale citar que, a população de alto poder aquisitivo tem tendência a auto segregação, pois uma classe dominante escolhe para si as melhores áreas, excluindo o restante da população com o estabelecimento de bairros sinuosos, com muros, vigilância ostensiva, condomínios residenciais fechados, onde há uma limitação de acesso à população, provocando um controle social. Isto faz com que, as demais classes não possam estabelecer-se nestes locais, segregando-as no espaço urbano (CORRÊA, 2000).

Assim, a configuração do espaço urbano da cidade constata como Teresina está dividida em fragmentos, havendo locais providos de toda infraestrutura e segurança, enquanto outros não possuem acesso, serviços básicos como coleta de lixo, abastecimento de água e rede de esgoto. Verifica-se que em todas as áreas da cidade há presença dessa relação dicotômica de uso do espaço urbano, entre cidade formal e informal. Verifica-se também, que a predominância dos condomínios privados é na zona Leste, região onde residem a população de maior poder aquisitivo da cidade. Por outro lado, na mesma Zona, há diversas ocupações irregulares. Sendo também a segunda maior zona em quantitativo de unidades habitacionais em ocupações espontâneas, na cidade.

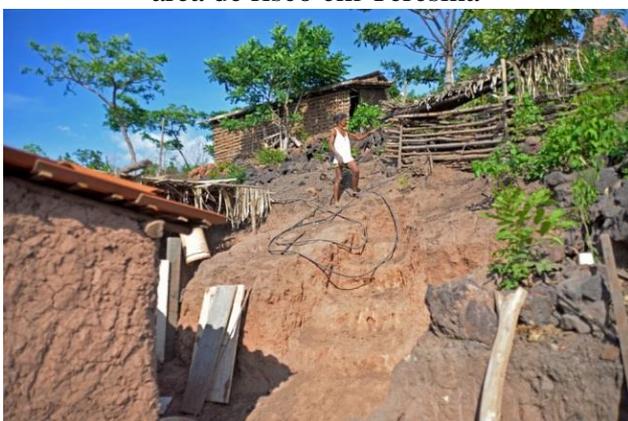
Se por um lado, há uma minoria provida de infraestrutura e de serviços, que proporcionam qualidade de vida, como pode ser visto na imagem de um condomínio de alto padrão estabelecido na periferia da zona leste da cidade (Figura 5.2), há muitas famílias, que se estabelecem em áreas de risco e sem condições mínimas de habitabilidade, como é o caso do assentamento Anselmo II (Figura 5.3), na zona Sudeste e da ocupação Vila Jesus de Nazaré, zona Leste da capital piauiense (Figura 5.4).

Figura 5.2: Imagem aérea de condomínio de alto padrão na periferia da cidade de Teresina, Piauí



Fonte: site do Condomínio Aldebaran Ville (2019)

Figura 5.3: Assentamento urbano informal em área de risco em Teresina



Fonte: Portal G1 PI (2018)

Figura 5.4: Ausência de saneamento na Vila Jesus de Nazaré



Fonte: Foto de Geovana Vieira (2017)

A disseminação de condomínio fechados em periferias constata como a elevada atuação do mercado imobiliário na reprodução do espaço nas periferias urbanas, potencializando, nestes locais, as desigualdades socioeconômicas. Porém, ao mesmo tempo em que estas tipologias provocam fragmentação no espaço urbano e aumento da segregação social e espacial, há uma relação social e de trabalho, articulada entre eles e a população de baixa renda, presente nas periferias, que prestam serviços para a população de maior renda. Isto é, a segregação não impede a presença e o crescimento de outras camadas no mesmo espaço, o que seria a segregação de fato, é a grande homogeneidade social interna em contradição com a elevada disparidade social externa. Pois, apesar de ricos e pobres estarem na mesma região da cidade, há muros que os separam e os heterogenia socialmente, gerando a segregação e fragmentando o território

No entanto, a cidade foi gerada para ser palco das diferenças e encontros das pessoas, um local que promovesse justiça e qualidade de vida, porém, foi perdendo lugar para as desigualdades físicas, sociais, econômicas de danos ambientais.

Diante de um espaço urbano segregado, fragmentado e palco de desigualdades, a gestão eficaz do território é fundamental para que os direitos à cidade sejam adquiridos. Os órgãos públicos, com a participação da sociedade, devem buscar melhorias no espaço urbano através de elaboração e implantação de políticas públicas voltadas para questão fundiária e habitacional, e com isso, devolver o espaço urbano para as pessoas.

5.5 Considerações finais

A forma de ocupação das cidades brasileiras ocorre de forma excludente, em que o poder mercadológico detém maior atuação e privilégios do que o cidadão. Diante desta situação, a terra como mercadoria está disponível, apenas, para quem pode pagar por ela. A terra urbana é cara e por consequência, a moradia também. Assim, a maioria da população fica impossibilitada, financeiramente, de adquirir a moradia própria, ou mesmo, um pedaço de terra na cidade. Esta situação, atrelada a políticas públicas habitacionais ineficientes, “obrigam” a população a abrigar-se em núcleos informais nas cidades brasileiras, geralmente estabelecidos em áreas desvalorizadas, pelo mercado imobiliário, desprovidas de infraestrutura, de serviços urbanos, ou mesmo, em áreas de risco ou de proteção ambiental.

O que se viu nos últimos anos foi que, primeiramente, houve um processo de expulsão dos pobres para a periferia e, em outro momento, a valorização da terra nestes locais. Com a expansão da cidade, as áreas periféricas compostas por assentamentos informais passaram a ser valorizadas. Dessa forma, o que se tem, nos dias de hoje, são periferias urbanas, refletindo em uma escala micro as desigualdades sociais e interesses mercadológicos, presentes no espaço urbano.

Toda a infraestrutura, segurança e espaços de lazer presentes nos condomínios fechados não está disponível para além-muros. Existe, assim, uma seleção social, quanto ao uso deste espaço, intensificando a heterogeneidade socioespacial, presente nas cidades, evidenciadas nas periferias contemporâneas. De um lado, estão os condomínios de alto padrão e de outro, compartilhando o mesmo espaço urbano, moradias populares, instaladas em locais carentes ou mesmo, ausentes de infraestrutura urbana básica, como saneamento, água, luz, educação, transporte e saúde.

Entretanto, a fragmentação do tecido urbano e as elevadas desigualdades sociais presentes nas cidades brasileiras não são consequências da falta de leis, pois há uma extensa legislação para proporcionar a melhoria das cidades, em consonância com o meio ambiente e

maior qualidade de vida ao cidadão. Porém, a falta de efetivação das leis é um entrave para o desenvolvimento sustentável das cidades.

O espaço urbano é um meio em constante transformação e a urbanização, naturalmente, provoca alterações no meio ambiente natural. Deste modo, deve-se pensar em formas de ocupação das cidades, de maneira menos impactante e com menores desigualdades. Apesar de todo respaldo legal, ainda assim não se pode assegurar o direito à cidade. As entidades públicas devem proporcionar ao cidadão uma cidade justa com qualidade de vida urbana.

Acredita-se que o espaço urbano deve ser o palco das diversidades e para isso, as cidades devem servir a todos, igualmente, sem restrições. Deste modo, observa-se que uma gestão com a participação da sociedade civil, em consonância com as gestões públicas e levando em consideração o meio ambiente, apresenta quesito primordial para um planejamento urbano eficaz.

Cabe aos órgãos públicos promoverem e implantarem projetos de melhorias habitacionais e de urbanização nas comunidades, a fim de proporcionar melhor qualidade de vida aos cidadãos. Do mesmo modo, efetivar a produção de moradias populares para população que não possui condições financeiras de adquiri-las pelo mercado imobiliário privado. Desta forma, reconhecer a questão habitacional e de regularização fundiária como quesitos imprescindíveis para a obtenção de cidades mais justas, é o princípio para o alcance a sustentabilidade urbana.

5.6 Referências

BAZOLLI, J. A. A tímida aplicação do Estatuto da Cidade como ferramenta para a regularização fundiária urbana. **Revista da Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT)**, Tocantins, v. 4, n. 4, p.157-178, jan. 2012.

BERBEL, V. V. Constituição: uma provocação para provocar. **Revista Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 20, p. 23- 32, 2014.

BONDUKI, N. **Os pioneiros da habitação social - v. 1: cem anos de construção de política pública no Brasil**. São Paulo: UNESP, SESC, 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 90, de 15 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16. set. 2015. Seção 1, p. 1

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida-PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 2009a. Seção 1, p.2.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05.out. 1988. Seção 1.

CALDEIRA, T. P. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

COMITRE, F. A evolução do uso e ocupação do solo na periferia urbana de Sorocaba-SP: do esquecimento ao despertar dos interesses públicos e privados. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 770-799, 2017.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 2000.

CRUZ, I. C. de S.; ESPINDOLA, G. M. DE; CARNEIRO, E. L. N. DE C. Três décadas de expansão urbana e concentração populacional em Teresina, Piauí, Brasil. **Revista Espacios**. v. 37, n. 24, 2016.

GRIEP, M. de M.; BERNARDY, R. J. A evolução histórica dos direitos e da urbanização para a formulação do conceito de um direito à cidade. **NOMOS - Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC**, v. 37, n.2, p.163-185, jul./dez., 2017.

IBGE. **População em áreas de risco no Brasil**. Rio de Janeiro, 2018.

LIMA, C. P. C. dos S; BOUCINHAS, C. Challenges of the urban peripheral landscapes. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, Curitiba, v. 8, n.1, p. 61-76, jan./abr. 2016.

LOPES JUNIOR, W. M.; SANTOS, R. C. B. dos. Novas centralidades na perspectiva da relação centro – periferia. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 21, n.3, p. 351-359, dez. 2009.

MACHADO, M. F.; BODNAR, Z.; SILVA, K. C. Governança para a sustentabilidade urbana e a regularização fundiária. **Revista da ESMESC**, v. 24, n.30, p. 329-350, 2017.

MAIA, D. S. Habitação popular e o processo de periferização e de fragmentação urbana: uma análise sobre as cidades de João Pessoa-PB e Campina Grande-PB. **Geosul**, Florianópolis, v. 29, n. 58, p 89-113, jul./dez., 2014

NADALIN, V.; IGLIORI, D. Espreadimento urbano e periferização da pobreza na região metropolitana de São Paulo: evidências empíricas, **EURE**. Santiago, v. 41, n. 124, p. 91-111, set. 2015.

ONU-HABITAT, Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. ONU-Habitat: **Por um futuro urbano melhor**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em: 04 set. 2018.

PERLMAN, J. **FAVELA**: four décadas of living on the edge in Rio de Janeiro. Oxford: Oxford University Press, 2010

PORTAL G1 PI. **PM cumpre ordem de despejo em assentamento com 300 famílias em Teresina**. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/pm-cumpra-ordem-de-despejo-em-assentamento-com-300-familias-em-teresina.ghtml>. Acesso em: 15 ago. 2018.

PORTAL CIDADE VERDE. **Prefeitura entrega 353 casas no Residencial Padre Pedro Balzi**. Disponível em: <https://cidadeverde.com/noticias/85057/prefeitura-entrega-353-casas-no-residencial-padre-pedro-balzi>. Acesso em: ago. 2018.

ROGERS, R.; GUMUCHDJIAN, P. **Cidades para um pequeno planeta**. São Paulo: GG, 2005.

SILVA, G. C.; LOPES, W. G. R.; MONTEIRO M. S. L. Presença de condomínios horizontais e loteamentos fechados nas cidades contemporâneas: expansão e transformações do espaço urbano de Teresina, Piauí. **Geosul**, Florianópolis, v. 30, n. 59, p 167-187, jan./jun. 2015.

6 A INSERÇÃO DA MORADIA POPULAR NA CIDADE: ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS EM TERESINA, PIAUÍ¹

Geovana Alves Rocha Vieira²

Wilza Gomes Reis Lopes³

Antônio Cardoso Façanha⁴

RESUMO

A ausência de espaços residenciais adequados e financeiramente acessíveis implicou na criação, pela população de menor poder aquisitivo, de moradias em assentamentos precários urbanos, geralmente localizados em áreas de risco. Diante deste cenário, este trabalho, resultante de uma pesquisa aborda a questão fundiária e as ações de cunho governamental em relação a habitações de interesse social. Esta pesquisa tem como objetivo identificar os assentamentos urbanos informais e verificar a inserção urbana destas ocupações na cidade de Teresina através de mapas elaborados pelos autores a partir de dados coletados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e na Prefeitura Municipal de Teresina (PMT). Ainda, discutir as divergências de conceitos estipulados pelos dois órgãos citados no qual interfere diretamente no quantitativo de assentamentos urbanos informais na capital do Piauí e, conseqüentemente, em uma base de dados para subsidiar a elaboração de políticas públicas voltadas para moradia popular. O conceito de aglomerado subnormal do IBGE subdimensiona o número de ocupações, havendo com isso, no mínimo, 34 aglomerados com menos de 51uh, não computados pelo IBGE.

Palavras-chave: Sustentabilidade Urbana, Moradia popular, Assentamento urbano informal.

ABSTRACT

The privation of adequate and financially accessible residential spaces has led to the creation by the population of lower purchasing power of housing in urban precarious settlements, usually located in areas at risk. Given this scenario, this work, resulting from a survey, addresses land issues and governmental actions in relation to social housing. This research aims to identify informal urban settlements and to verify the urban insertion of these occupations in the city of Teresina through maps elaborated by the authors from data collected by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and the Municipality of Teresina (PMT). Also, to discuss the differences of concepts stipulated by the two mentioned bodies in which it interferes directly in the quantitative of informal urban settlements in the capital of Piauí and, consequently, in a database to subsidize the elaboration of public policies directed to popular habitation. The concept subnormal agglomerated for IBGE underestimate the number of occupations, with at least 34 agglomerates with less than 51uh, not computed by IBGE.

Keywords: Urban Sustainability, popular habitation, Informal urban settlement.

¹ Artigo enviado para o periódico Rede - Revista Eletrônica do PRODEMA, B2 em Ciências Ambientais (ISSN 1982-5528).

²Arquiteta, doutoranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente, PRODEMA/UFPI (geovanarocha@ufpi.edu.br)

³Arquiteta, professora do Departamento de Construção Civil e Arquitetura e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, PRODEMA/UFPI (wilza@ufpi.edu.br)

⁴Geógrafo, professor do Departamento de Geografia e História e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, PRODEMA/UFPI (facanha@ufpi.edu.br)

6.1 Introdução

A lógica da cidade é influenciada pelo mercado imobiliário, que conduz a um crescimento urbano pautado na exclusão social e no desrespeito aos recursos naturais. A crise urbana é reflexo de uma produção capitalista, que divide a sociedade entre os que têm direito à cidade e aqueles que não têm, gerando um ambiente físico caótico, no qual não há o benefício coletivo (ALENCAR, 2014). Para Villaça (1998), a segregação espacial está atrelada aos poderes políticos e econômicos no qual agem sobre o Estado pressionando por maiores investimentos em infraestrutura nos locais de interesse.

Alencar (2014) afirma que a urbanização no Brasil foi marcada pela expansão periférica com o estabelecimento de loteamentos ilegais, autoconstruídos e conjuntos habitacionais de interesse social distantes dos centros das cidades. Para Alencar (2014, p. 154), se vive “cada vez mais em áreas urbanas, fragmentadas e sujeitas ao conflito. A visão integrada da cidade e da sociedade dá lugar aos interesses particulares [...]”

Ainda, Villaça (1998, p. 142) conceitua segregação como sendo “um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole”. O que determina a segregação social de uma determinada classe em uma região é sua maior presença em um local do que em outro da cidade. Tem-se como maior exemplo nas cidades brasileiras a relação centro e periferia, onde a região central é dotada de investimentos e infraestrutura diferentemente da periferia subequipada e distante da região central (VILLAÇA, 1998). Na visão de Saeta e Leite (2013), o desenvolvimento de áreas afastadas do centro da cidade provoca destruição de áreas verdes, diminuição de áreas permeáveis do solo, necessidade de infraestrutura, aumento da mobilidade e conseqüente aumento da poluição, devido ao uso de transporte para o deslocamento a estes locais.

No Brasil, embora o acelerado aumento das favelas tenha ocorrido a partir da década de 1950, mais intensamente depois da década de 1970, associada ao período de intensa industrialização, a origem da favela é de período anterior, do século XIX, no Rio de Janeiro (QUEIROZ FILHO, 2011), devido a conjuntura econômica e social da época, “expulsos do centro e impedidos de se assentar até nos locais mais distantes e mais econômicos, os pobres encontraram outra opção na ocupação de morros vazios nas proximidades do centro” (VAZ, 1994, p. 588). Por meio da autoconstrução e com materiais precários, este tipo de moradia foi se difundindo e fazendo parte da paisagem da cidade. Segundo Pasternak e D’Ottaviano

(2016) “o preço dos aluguéis, a falta de oferta de moradias para a população de baixa renda foram os principais motivos para o crescimento das favelas”.

Ainda, na visão de Lima (1996, p. 44), a existência de grandes áreas ociosas valorizadas pela especulação imobiliária, entre outros fatores, dificultava o acesso à habitação pela população de menor poder aquisitivo. Dessa forma, muitas famílias foram obrigadas a se deslocar “para outras regiões da cidade, a constituírem favelas em áreas centrais e urbanizadas ou a habitarem lugares distantes da rede de serviços urbanos”.

A partir do Censo de 2010, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) passou a classificar os diversos tipos de assentamentos irregulares existentes no país, como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos e palafitas, de aglomerados urbanos subnormais. Estes tipos de assentamentos podem ser encontrados em diversos sítios geográficos como planícies, morros, margens de rios, constituindo uma diversidade de paisagens urbanas. Para Cavalleri (2009), há heterogeneidade tanto internamente, como no entorno das favelas. Dessa forma, é importante que sejam realizados estudos para conhecer cada uma individualmente, visto que apresentam história, modo de vida, economia, população, interesses e necessidades diferentes.

Teresina, por exemplo, cuja população total, de acordo com o Censo de 2010, era de 814.230 habitantes, (IBGE, 2011), assim como outras cidades brasileiras, apresenta grande número de assentamentos urbanos informais. A expansão urbana na capital piauiense, também foi caracterizada pelo crescimento desordenado da cidade, com características de segregação urbana da população e distribuição desigual dos benefícios, refletindo no modo de produção habitacional por parte da população.

Como consequência, na segunda metade da década de 1970, teve início o aparecimento de favelas na cidade de Teresina, com destaque para a favela COHEBE, no ano de 1974, primeira favela da cidade (LIMA, 1996). Atualmente, os assentamentos informais em Teresina já representam mais de 190, com a perspectiva do surgimento de novas ocupações.

Dessa forma, são necessários estudos voltados para a questão habitacional e para um maior conhecimento sobre a realidade e assim possibilitar um planejamento adequado. Com isso, este trabalho apresenta a presença dos assentamentos urbanos informais na cidade de Teresina, incluindo a identificação, número de unidades habitacionais e sua localização urbana.

6.2 Procedimentos Metodológicos

Este trabalho tem como área de estudo o espaço urbano da cidade de Teresina, capital do Piauí. O município apresentou, no Censo de 2010, 814.230 mil habitantes e densidade demográfica de 584,94 hab./ km², tendo população estimada de 847.430 mil pessoas para o ano de 2016 (IBGE, 2011).

Foi realizado levantamento dos assentamentos urbanos informais existentes em Teresina, utilizando-se dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Teresina (PMT), no ano de 2016 (TERESINA, 2016) e pelo Censo do IBGE (2011) e elaborado mapa de distribuição espacial de assentamentos urbanos informais de Teresina, utilizando-se do *software* QGIS 3.4. A partir daí, foi analisada a localização destas comunidades no espaço urbano da capital piauiense, identificando sua inserção na cidade.

6.3 O desafio da sustentabilidade urbana

Neste trabalho, considera-se como sustentabilidade e desenvolvimento sustentável, os conceitos estipulados por Feil, Strasburg e Schreiber (2016), no qual afirmam que a sustentabilidade não tem o mesmo significado de desenvolvimento sustentável, porém o sentido é similar. Enquanto sustentabilidade se refere à “capacidade de um sistema resistir ou se adaptar aos distúrbios endógenos e exógenos”, o desenvolvimento sustentável é “a mudança via melhoria intencional para aumentar ou manter a característica do sistema no atendimento das necessidades da população” (FEIL; STRASBURG; SCHREIBER, 2016, p. 8).

Desta forma, compreende-se que para alcançar a sustentabilidade é necessário o desenvolvimento sustentável. Portanto, o desenvolvimento sustentável é o caminho para se alcançar a sustentabilidade e este último o resultado alcançado a longo prazo, mensurado por meio de índices e indicadores. Entretanto, ambos os conceitos visam um equilíbrio a longo prazo das esferas ambiental, social e econômica (FEIL; STRASBURG; SCHREIBER, 2016).

O condicionante da insustentabilidade não está atrelado ao aumento populacional no espaço urbano, mas sim da forma de ocupação desses territórios, como o espraiamento urbano, no qual há a expansão da malha urbana gerando vazios nas áreas centrais. Esta forma de ocupação, causa consequências negativas ao meio urbano afetando a escala social, ambiental, urbana, econômica e de gestão e planejamento da cidade.

Deste modo, para pensar nas cidades do futuro, Morin (2013) propõe vias reformadoras. Para o autor citado é fundamental que haja a qualidade dos espaços urbanos com equipamentos públicos e segurança, além de propostas urbanas para reabilitar os espaços de exclusão e desta forma permitir maior coesão social. Ainda, considera que o desenvolvimento do laço social em que as diferenças étnicas, econômicas, sociais e culturais deve ser uma riqueza e não um preconceito. É preciso, também, a introdução da democracia participativa, pois somente desta forma a cidade será entendida em toda sua complexidade. Desse modo, poderá haver a elaboração eficiente de políticas públicas que beneficiem os atores da cidade, incluindo sociedade e meio ambiente, ou seja, a cidade do amanhã não deve descartar o laço entre o local e o global, o contexto urbano e o natural, bem como, a mobilidade e a identidade para todos.

O alcance à sustentabilidade é obtido por meio de mudanças nas técnicas urbanas adotadas pela sociedade em torno da consciência ecológica, e no uso de tecnologias urbanas poupadoras de recursos. O termo está ligado a atitudes no presente que sejam um condicionante para a obtenção de um futuro desconhecido desejável, ou seja, "é sustentável hoje aquele conjunto de práticas portadoras da sustentabilidade no futuro" (ACSELRAD, 1999, p. 80),

Ainda, a aplicabilidade eficaz das políticas urbanas, já que a desigualdade social no acesso aos serviços urbanos é uma das causas da insustentabilidade das cidades e um questionamento quanto à legitimidade das políticas públicas (ACSELRAD, 1999). Pois, há desenvolvimento se houver equidade social e espacial, em que todos os moradores das cidades tenham direitos iguais a ela.

Portanto, é um desafio o progresso da cidade em consonância com a sustentabilidade, haja vista que ao construir o meio urbano faz-se uma dissociação do natural e o artificial pois há a modificação do espaço natural em detrimento de um espaço edificado. Porém, o crescimento urbano é inevitável, mas deve estar associado ao desenvolvimento e isto inclui a diminuição das desigualdades. Senão, a forma atual de ocupação, irracional e impactante, tem provocado o efeito contrário ao princípio da criação das cidades, que era um local que proporcionasse aos cidadãos qualidade de vida. Senão, vai continuar sendo um lugar de conflitos e desigualdades, em que o poder mercadológico se sobrepõe ao bem social, gerando acumulação de riquezas e má distribuição dos benefícios sociais.

6.4 Breve histórico do planejamento urbano em Teresina

O espaço da cidade constitui diferentes usos da terra justapostos entre si (CORRÊA, 2000). Nele são definidas áreas comerciais, centro da cidade, áreas residenciais e áreas industriais, que são articulados entre si, porém há uma fragmentação do espaço. O conjunto de todas as áreas, independentemente do uso, é chamado de espaço urbano, sendo este local produto de agentes que o modelam. Neste trabalho, os agentes produtores do espaço urbano são aqueles considerados por Corrêa (2000), ou seja, os agentes imobiliários, o Estado, os proprietários do meio de produção, proprietários fundiários e o grupo marginalizado.

Teresina foi criada para ser a capital do Piauí, desde 16 de agosto de 1852, tendo seu traçado inicial planejado com ruas paralelas e ortogonais entre si. A capital tinha como marco zero a Igreja Nossa Senhora do Amparo, estabelecendo-se as ruas, praças, cemitérios e equipamentos urbanos, totalizando 43 km² de área. Apresenta como limite oeste, o rio Parnaíba, que separa os estados do Piauí e Maranhão, tendo o município de Timon situado do outro lado do rio, no estado do Maranhão. Seu traçado segue no sentido Leste-Oeste e norte-sul, com ruas paralelas e ortogonais entre si, compondo, em seu início, um traçado urbano reto e simétrico entre os rios Parnaíba e Poti (CHAVES, 1998).

O crescimento populacional ocorreu na cidade desde quando foi intitulada capital, porém foi acentuado a partir de 1950, quando em todo o Brasil ocorreu o processo de correntes migratórias e urbanização. As rodovias facilitaram este fluxo, bem como os fenômenos climáticos no Piauí, que foram fatos agravantes para as migrações campo-cidade (LIMA, 1996).

Entretanto, em Teresina, a atuação das políticas públicas habitacionais aconteceu a partir de 1965, com a inserção pelo Governo Federal da Companhia de Habitação do Piauí (COHAB-PI), que funcionou como agente local de atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH) (FAÇANHA, 2003). Pela COHAB-PI, de 1966 a 1990, foram produzidas no município 34.594 unidades habitacionais (uh), com a maioria dos recursos advindos do BNH (TERESINA, 2002). Vários bairros surgiram a partir desses conjuntos habitacionais que, em grande parte, foram construídos fora da malha urbana da cidade, gerando a “necessidade de extensão de obras e serviços, atendendo também a glebas intermediárias e favorecendo processos de especulação imobiliária” (LIMA; LOPES; FAÇANHA, 2017, p. 41),

O primeiro plano diretor de Teresina foi elaborado em 1969, denominado de Plano Local de Desenvolvimento Integrado (PDLI), ligado ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), primeiro órgão federal voltado ao planejamento urbano, que foi

criado em agosto de 1964. O PDLI garantia a integração dos aspectos físicos-territoriais com o econômico, social e institucional, além disso, compatibilizava os anseios do município com o planejamento nacional e estadual. Em seguida, no ano de 1977, foi instituído o I Plano Estrutural de Teresina, I PET, considerado uma atualização do plano diretor vigente (RODRIGUES; VELOSO FILHO, 2016). Este plano destacava as áreas de interesse da cidade, como áreas comerciais, Centro Comercial e Centro comercial da Piçarreira, e setores de saúde, como o hospital Getúlio Vargas, e industrial. Nele, a população de menor poder aquisitivo, são também considerados consumidores e produtores do espaço urbano (LIMA, 1996).

Os anos 1960, com o PDLI, foram marcados pela necessidade física de expansão da cidade, intensificada pela implantação dos loteamentos e conjuntos habitacionais populares. Neste período, Teresina vai além do centro urbano e se expande em diversos sentidos. Nesta década, a cidade contava com 22 bairros distribuídos nas regionais Sul, Centro e Norte (RODRIGUES; VELOSO FILHO, 2016). Nas décadas de 1970 e 1980 a produção habitacional popular em Teresina triplicou. Em detrimento desta produção, a expansão da cidade aconteceu em diversas direções. Porém, a implantação de conjuntos habitacionais nas periferias exigiu dos poderes públicos a instalação de condições físicas adequadas, para que a população conseguisse residir nestes empreendimentos, mesmo havendo o fornecimento de infraestrutura e serviços urbanos (FAÇANHA, 2003).

A expansão da cidade em serviços de infraestrutura urbana como a pavimentação de ruas e a implantação de serviços de água e luz, nos anos 1950 e 1960 aconteceu, especialmente, na zona Sul, devido à localização favorável economicamente e, também, às condições topográficas, apesar do primeiro núcleo urbano da cidade ter sido a Vila do Poti, na zona Norte (TERESINA, 2002). Foram instaladas as avenidas Miguel Rosa e Barão de Gurguéia como vetores, que facilitam o tráfego no sentido centro-sul da capital. A zona Leste desenvolveu-se, somente, a partir da década de 1960, após instalação de ponte sobre o Rio Poti, no qual permitia a conexão com o centro (FAÇANHA, 2003).

A zona Sul teve maior produção pública habitacional em todas as décadas expostas, especialmente, na década de 1980, com mais de 18 mil unidades habitacionais implantadas. A zona Sudeste, foi outra zona que se destacou quanto a implantação de conjuntos habitacionais na cidade, chegando a quase 12 mil uhs. Já a zona Leste passou a compor o cenário de implantação destes conjuntos apenas a partir de 1990. Esta zona não teve destaque, quantitativamente, em relação à produção de habitação popular, porém é alvo de investidores imobiliários e considerada a zona de maior poder aquisitivo da cidade (FAÇANHA, 2003).

O terceiro plano diretor de Teresina foi instituído em 1983, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Teresina, PDDU, que deveria estar dividido em quatro relatórios (R1 - Alternativas de Desenvolvimento, R2 - Formulação de Políticas e Estratégias, R3 - Consolidação das Políticas e Estratégias e R4 - Consolidação do PDDU), dos quais apenas três foram concluídos. Pela primeira vez, utilizou-se a terminologia plano diretor no documento de ordenação territorial do município (RODRIGUES; VELOSO FILHO, 2016).

Em 1988, foi instituído o quarto plano diretor do município, II Plano Estrutural de Teresina, II PET, por meio da Lei Municipal nº 1932, de 16 de agosto de 1988. Devido ao II PET, a cidade foi dividida em cinco regiões administrativas como estratégia para melhor gestão da cidade: Centro, Norte, Sul, Leste e Sudeste (LIMA, 1996). Em 2000, com a Lei Complementar nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000, que dispõe sobre a Organização Administrativa do Poder Executivo Municipal de Teresina, é estabelecida a implantação da Superintendência de Desenvolvimento Rural (SDR) e as Superintendências de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDU). Desta forma, as regiões urbanas de Teresina ficam sob administração das SDU. Vale citar que a regional Centro e Norte ficam sob a gerência de uma única SDU, a Centro/Norte.

Em 2001, foi criado o plano diretor de Teresina, reinstituído em 2006, intitulado de Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2015, por meio da Lei nº 3.558/2006, seguindo as normativas do Estatuto da Cidade de 2001 (RODRIGUES; VELOSO FILHO, 2016). A Lei de número 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que se refere à política urbana no país. Dentre os seus propósitos, há a busca pela utilização dos vazios urbanos, bem como a implantação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o aumento da provisão habitacional e a diminuição do valor da moradia. O Estatuto, também, visa à integração das políticas públicas urbanas, a fim de fornecer uma maior integração e fortalecimento destas, acarretando na melhoria de seu funcionamento, e, em consequência, benefício à população (BRASIL, 2001).

O último plano diretor da cidade foi lançado em 2015, denominando de Agenda Teresina 2030, tem como objetivo construir uma cidade para as pessoas, seguindo os critérios de um local ambientalmente sustentável, socialmente inclusivo e economicamente justo (TERESINA, 2015a).

6.5 Resultados e discussão

A Prefeitura Municipal de Teresina (TERESINA, 2000c p.9), conceitua as vilas como “área de moradia (comunidade) surgida a partir de ocupação por famílias sem-teto sem obedecer as exigências feitas pela lei do parcelamento do solo, mas possível de ser regularizada, saneada e urbanizada” e favelas como sendo “área de moradia (comunidade) surgida por famílias sem-teto geralmente localizada em áreas de risco iminente (alagamento/desmoronamento) ou em leito de vias públicas sujeitas quase sempre a remoção” (TERESINA, 2000c, p.9). Entende-se que para a PMT, tanto as vilas quanto as favelas são ocupações com ausência de propriedade do solo, diferenciando-as pela possibilidade de regularização devido à localização das mesmas. Percebe-se que o conceito de vila se enquadra em ocupações de áreas em situações menos precárias do que a de favelas em razão da possibilidade de urbanização e não remoção da comunidade assentada. Já para o IBGE (2011), aglomerado subnormal é um conjunto constituído por um mínimo de 51 unidades habitacionais caracterizadas pela ausência de título de propriedade e com pelo menos uma das seguintes características: irregularidade das vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes e/ou carência de serviços públicos essenciais (coleta de lixo, redes de água, esgoto e energia elétrica e iluminação pública) (IBGE, 2011).

Neste trabalho, tanto os aglomerados urbanos subnormais, considerados pelo IBGE, quanto as vilas e favelas da PMT são considerados assentamentos urbanos informais, devido à ausência de escritura formal da propriedade da terra, pela falta ou carência de serviços públicos essenciais como saneamento e por estarem estabelecidos em terrenos públicos, comuns ou privados. Nota-se que segundo a PMT, as categorias de assentamento não estão vinculadas à quantidade mínima de domicílios, diferentemente do IBGE (2011) que estipula pelo menos 51 unidades de habitação para que se enquadre como aglomerado subnormal.

Em relação às ocupações urbanas espontâneas, em 1991 foi feito um estudo pela Secretaria Municipal de Planejamento Coordenação Geral no qual cadastrou 56 assentamentos informais em Teresina. Já no primeiro Censo de Vilas e Favelas da cidade de Teresina, em 1993, foram cadastrados 141 assentamentos informais. O II Censo, no ano de 1996, apontou 145 vilas e favelas na capital. Já no terceiro censo, do ano de 1999, existiam na capital do Piauí 141 assentamentos informais. Apesar do ano de 1991 e 1993 o número de vilas e favelas permanecer o mesmo, o número de famílias que havia nessas áreas cresceu 167,17% no período, apontou a Prefeitura de Teresina (TERESINA, 2000c).

Atualmente, de acordo com o último Censo IBGE, com informações computadas até o ano de 2010 (IBGE, 2011) foram contabilizados 113 aglomerados subnormais no Estado do Piauí, todos localizados no município de Teresina, totalizando 131.451 moradores, sendo 02 assentamentos na zona rural da cidade e os demais, 111, na zona urbana. Entretanto, segundo o banco de dados da PMT, há 195 ocupações informais no espaço urbano na cidade e 06 na área rural. Estas ocupações estão distribuídas pelas quatro zonas da cidade.

Assim, constatou-se que no banco de dados da Prefeitura Municipal de Teresina há assentamentos que não estão presentes nos dados do IBGE. Como por exemplo, Vila Zoobotânico, na zona Leste, Vila Professor Wall Feraz, zona Norte, Vila Boa Esperança, zona Sudeste e Vila Alto da Santa Fé, zona Sul. Entretanto, vê-se que há ocupações que estão registrados em ambos os órgãos públicos citados como a Vila Irmã Dulce, na zona Sul, Vila Santa Barbara, zona Leste, Vila Monte Alegre, zona Norte e Vila Alto da Ressurreição, zona Sudeste. Na tabela 6.1 apresenta-se o quantitativo de assentamentos, presentes nos dados da PMT (2016) e do IBGE (2011).

Tabela 6.1: Quantitativo de assentamentos urbanos informais em Teresina até 2016

Regional Administrativa	IBGE	PMT
SDU Leste	32	41
SDU Centro/Norte	25	36
SDU Sul	33	80
SDU Sudeste	21	38
Zona Rural	02	06
Total	113	201

Fonte: IBGE (2011); Teresina (2016)

Observa-se que, de acordo com as duas fontes, a regional que possui maior quantitativo deste tipo de assentamento é a região da SDU Sul, com 33 aglomerados computados pelo IBGE e 80 assentamentos pela PMT. Logo em seguida, está a região da SDU Leste, que possui maior quantitativo, com 32 assentamentos pelo IBGE e 42, pela Prefeitura. Na região da SDU Sudeste estão implantados 21 assentamentos, segundo o IBGE e 38 de acordo com a PMT. Já a região da SDU Centro/Norte conta com 25 e 36 e, a zona Rural com 02 no IBGE e 06 pela PMT.

Diante dos dados expostos, percebe-se que há diferença de quantitativo entre os assentamentos urbanos informais computados pelo IBGE e os registrados pela PMT. Esta diferença não é apenas na quantidade total de assentamentos na cidade, mas em cada regional. Os aglomerados que não foram contabilizados pelo IBGE, provavelmente, não atenderam ao

pré-requisito quanto ao quantitativo mínimo de 51 domicílios, ou, ainda, as ocupações espontâneas ainda não estavam estabelecidas na época do levantamento de dados do IBGE, em 2010, não sendo contabilizadas, visto que os dados fornecidos pela PMT são do ano de 2016.

Para D'Ottaviano e Pasternak (2015), o quantitativo mínimo de 51 unidades habitacionais estipulados pelo IBGE, como um critério para definir aglomerado subnormal, exclui os assentamentos com número inferior a esta quantidade de unidade, provocando redução do quantitativo, como pode ser visto em Teresina, no Piauí, onde há 34 assentamentos urbanos informais, com menos de 51 uh e não contabilizados pelo IBGE (Tabela 6.2).

Tabela 6.2 – Assentamentos urbanos informais com menos de 51uh

REGIONAL ADMINISTRATIVA	ASSENTAMENTO URBANO INFORMAL	QUANTIDADE DE UH
SDU Centro/Norte	1. Lagoinha	50
SDU Sul	1. Vila Pulim	42
	2. Vila Santo Antônio	27
	3. Vila Concórdia	13
	4. Vila Nossa Senhora De Fátima	16
	5. Vila Penedo	21
	6. Vila Planalto Norte	26
	7. Vila Planalto Sul	44
	8. Vila União	36
	9. Vila Ferroviária I (Chagas Lira)	29
	10. Favela da Rua Canaã	26
	11. Vila Poliana	42
	12. Vila Alto da Santa Fé	25
	13. Vila Miguel Ayres	22
	14. Vila Prof. Hélio Paiva	40
	15. Vila Cajueiro	38
	16. Residencial Maria Luiza Parente	40
	17. Vila da Mutuca	45
	18. Vila Nossa Senhora Aparecida	19
	19. Vila do Sapo	50
	20. Vila Parque Saci	35
	21. Vila Santa Rosa	17
	22. Vila Cosme e Damião	40
SDU Leste	1. Vila Fraternidade I	50
	2. Vila Beata Savina	40
	3. Socopinho	16
SDU Sudeste	1. Parque Flamboyant	37
	2. Vila Vitória Régia	54
	3. Vila Belterra I	25
	4. Vila Eugênia Ferraz	30
	5. Vila Boa Esperança	27

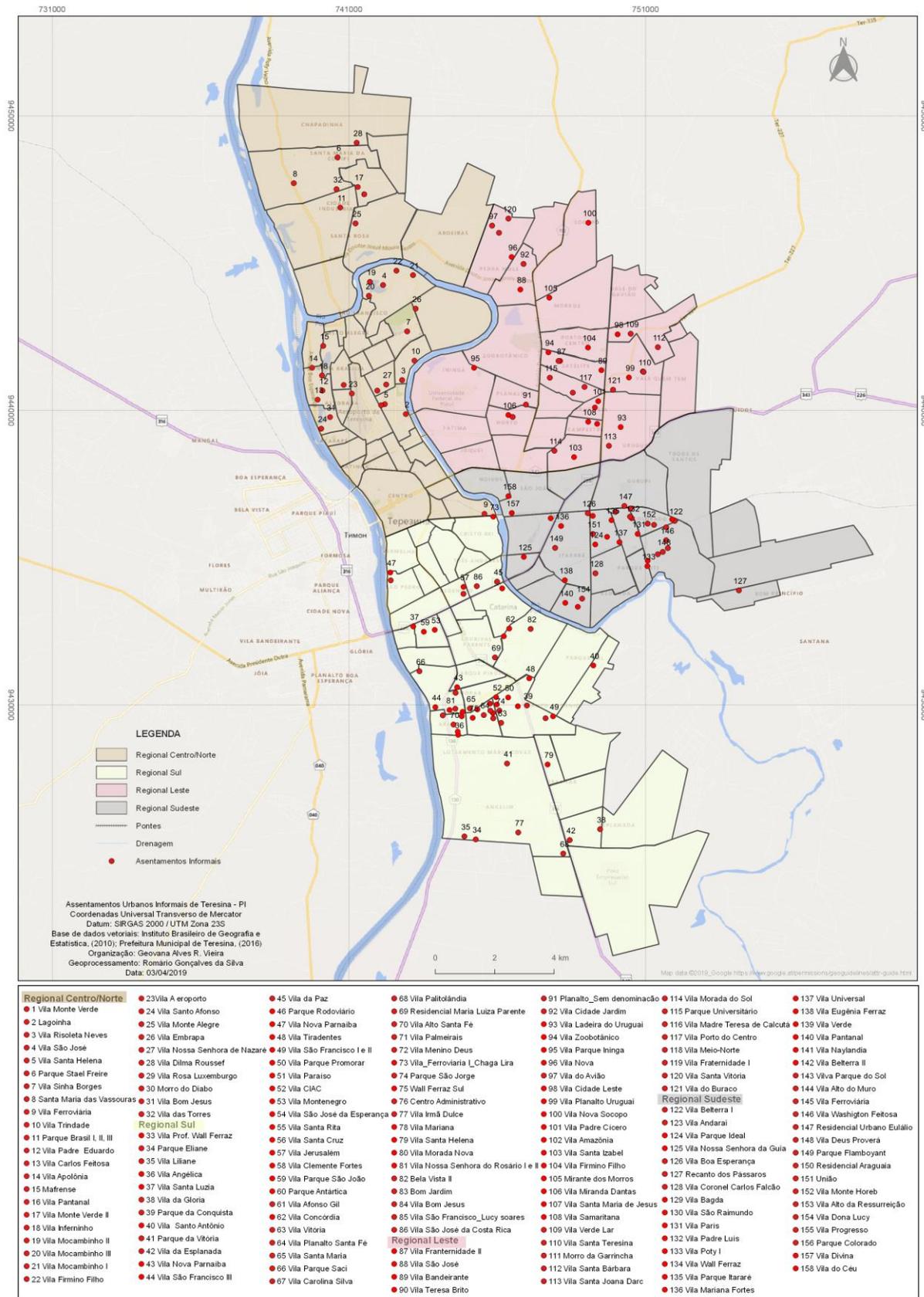
6. Vila Ferroviária – Sudeste	30
7. Vila Monte Sinai	20
8. Vila Parque do Sol	33
	Total: 1.1.65 uh

Fonte: PMT (2016); adaptado pela autora (2019)

Ainda, é interessante relatar que o tamanho dos assentamentos vai depender diretamente da topografia da cidade e do tipo de terreno que foi ocupado. Regiões que ocupam morros como Rio de Janeiro dispõe de uma área maior para ser ocupada por moradias, diferentemente de São Paulo no qual há glebas pequenas comparadas a cidade anteriormente mencionada (TASCHNER, 2001). Para Taschner (2001), o critério mais apropriado para classificar um aglomerado informal é, justamente, a questão do estatuto jurídico da terra, ou seja, o licenciamento fundiário, devido à heterogeneidade física do território brasileiro.

Então, tendo como base o banco de dados da PMT (TERESINA, 2016) e do IBGE (2011), sobre os assentamentos informais da cidade de Teresina, foi elaborado mapa georreferenciado (Figura 6.1), com as ocupações irregulares na cidade de Teresina, perfazendo 158, do total de 195 assentamentos urbanos informais identificados na capital piauiense.

Figura 6.1: Mapa de distribuição dos assentamentos urbanos informais em Teresina



Fonte: IBGE(2011); TERESINA (2016), adaptado pela autora (2018)

Em relação à distribuição das ocupações informais por Teresina, constatou-se que estão espalhadas por todas as zonas da cidade. Nas regionais Sul e regionais Centro/Norte há maior concentração de ocupações em determinadas áreas e bairros. Na regional Sul, por exemplo, os assentamentos estão estabelecidos em 19 bairros do total de 35. Na regional Centro/Norte, dos 40 bairros que compõem a regional, em 18 deles estão estabelecidas ocupações informais. Enquanto que, na regional Leste e Sudeste, há maior pulverização, obtendo-se quase uma uniformidade de distribuição, se comparada com as demais. Dos 29 bairros presentes na regional Leste, 18 deles possuem assentamentos urbanos informais e na regional Sudeste dos 19 totais, em 13 deles estão presentes assentamentos.

Dividindo-se os assentamentos por quantidade de unidades habitacionais, verificou-se que, dos 195 assentamentos computados, há predominância de ocupações com menos de 200 moradias, 124 no total, e logo em seguida, assentamentos com uh entre 200-500. Sendo que a zona Sul, predomina em quantitativo, nas categorias citadas, como pode ser visto na tabela 6.3.

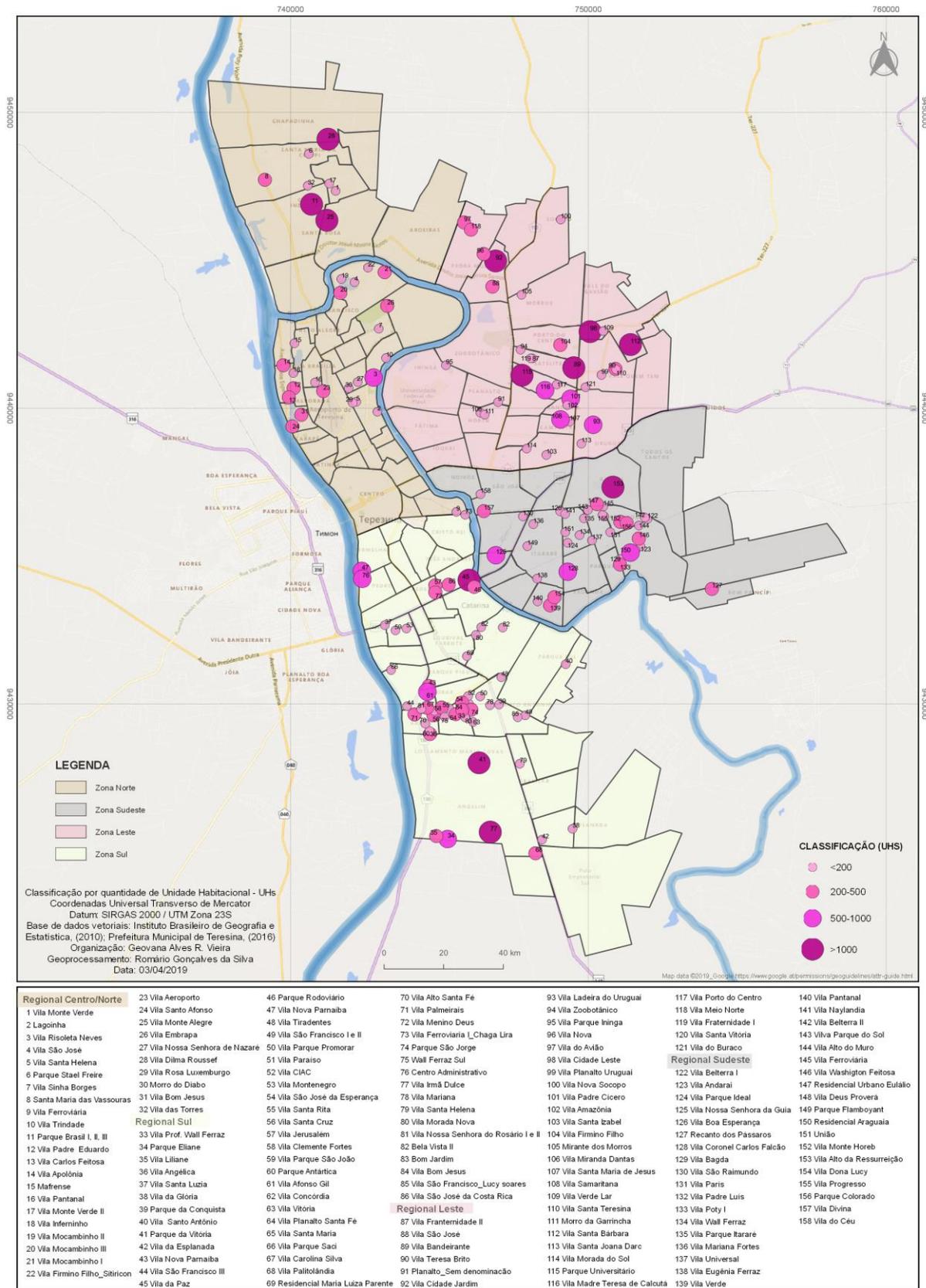
Tabela 6.3 – Assentamentos urbanos informais classificados quanto ao porte

Classificação quanto ao porte (nº uh)	Assentamentos urbanos informais	
<<200	Zona Norte: 20	Zona Leste: 25
	Zona Sul: 54	Zona Sudeste: 24
	Total: 123	
200-500	Zona Norte: 11	Zona Leste: 7
	Zona Sul: 17	Zona Sudeste: 8
	Total: 43	
500-1.000	Zona Norte: 1	Zona Leste: 4
	Zona Sul: 4	Zona Sudeste: 3
	Total: 12	
>>1000	Zona Norte: 4	Zona Leste: 5
	Zona Sul: 3	Zona Sudeste: 1
	Total: 13	

Fonte: IBGE(2011); TERESINA (2016), adaptado pela autora (2018)

No mapa da figura 6.2, é possível visualizar como estão distribuídos os assentamentos urbanos informais, quanto ao porte, no espaço urbano da cidade.

Figura 6.2: Mapa dos assentamentos urbanos de Teresina, quanto ao porte



Fonte: IBGE(2011); TERESINA (2016), adaptado pela autora (2019)

Foi observado que dos 123 bairros presentes na cidade de Teresina, 10 deles possuem assentamentos com mais de mil unidades habitacionais, com extensões que superam 800 hectares (Tabela 6.4). Os assentamentos urbanos informais de maiores extensões territoriais são os que possuem maior quantidade de unidades habitacionais, Parque Brasil e Vila Irmã Dulce, ambos estabelecidos em datas próximas, ano de 2002 e 1998, respectivamente.

Tabela 6.4 - Assentamentos em Teresina que possuem maior número de unidades habitacionais

Assentamento	Nº de Unidades habitacionais	Área do terreno ocupado (Hectare)	Bairro	Região da SDU
Vila Dilma Roussef	1.200	-	Santa Maria	Centro/Norte
Vila Cidade Leste	1.200	30,6	Verde Lar	Leste
Vila São Francisco Norte	1.351	-	Vila São Francisco	Centro/Norte
Vila da Paz	1.612	46,6	Três Andares	Sul
Vila Cidade Jardim	1.600	-	Pedra Mole	Leste
Parque Universitário	1.270	49,4	Samapi	Leste
Vila Da Paz	2.000	46,6	Três Andares	Sul
Vila Bandeirante	1.800	48	Porto do Centro	Leste
Parque Universitário	2.300	50	Samapi	Leste
Vila Alto da Ressurreição	3.000	55,9	Gurupi	Sudeste
Vila Santa Bárbara	1.800	75,9	Verde lar	Leste
Parque Brasil	4.000	200	Parque Brasil	Centro/Norte
Vila Irmã Dulce	3.989	209	Angelim	Sul

Fonte: IBGE (2011); Teresina (2016); adaptado pela autora (2019)

É interessante observar, que existem fatores que são atrativos para a ocupação ilegal de um terreno em determinado local, que são eles: 1. Atividades econômicas nas proximidades, 2. Logística de transporte acessível para o trabalho como ligação a outros polos comerciais ou locais de classe média, e 3. O baixo valor da terra devido à desvalorização pela localização, em áreas de risco ou proteção ambiental (BALTRUSIS; D'OTTAVIANO, 2009).

A partir daí, pelo mapa da figura 6.2, foi observado que, a região da SDU Leste de Teresina é onde se encontra o segundo maior número de assentamentos e de população habitante nestas ocupações, na cidade, totalizando mais de 41 mil pessoas. Como esta área é a de maior concentração de renda da capital, média de R\$ 10.000,00 por domicílio particular,

pode-se afirmar que, mesmo diante das condições precárias de moradia e ausência de titularidade de posse do terreno, a população dos assentamentos informais prefere se estabelecer em locais próximos ao trabalho e aos serviços de mobilidade.

Entretanto, verifica-se também que há ocupações informais tanto nas áreas centrais da cidade, como o Morro da Garrincha (nº111), na zona Leste, como em regiões mais afastadas como é o caso da Vila Irmã Dulce (nº 77), na zona Sul e o Parque Brasil (nº11) na zona Norte. Consta-se, que os assentamentos de maior porte estão estabelecidos nas áreas periféricas da cidade, seguindo a forma de uso e ocupação do solo urbano no Brasil, no qual as áreas centrais, por possuírem mais serviços e infraestrutura, são mais valorizadas pelo mercado imobiliário e, como o preço da terra é alto no Brasil em relação à renda do brasileiro, a população que não tem condições financeiras de permanecer em áreas providas de infraestrutura, estabelece-se, seja de maneira formal ou informal, em regiões onde há maior quantidade de terrenos desocupados e o valor da terra mais acessível, no caso, as periferias urbanas.

Porém, como já citado, esta expansão desnecessária do espaço urbano provoca malefícios para toda a cidade e o meio ambiente. Este tipo de ocupação do solo faz com que a expansão da cidade faz com que seja necessária uma demanda maior de recursos para levar infraestrutura e serviços como saneamento para regiões distantes. Ainda, para o aumento do território urbano se faz necessária a retirada de áreas verdes afetando a fauna e flora locais. Sem contar também, que há um gasto maior com deslocamento, sendo agravado quando o serviço e mobilidade urbana é ineficiente ou mesmo ausente. Pois o modelo de cidade implantada no Brasil, no qual dividem as áreas por funções, não são multifuncionais, fazendo com que haja maior deslocamento da população para atividades corriqueiras do dia a dia.

Deve-se saber, que o problema das cidades não está na urbanização e nem no aumento populacional, mas sim o modo de gerir estes espaços. Pois, em um espaço habitado, em que há objetivo e ações, e há atores e agentes sociais com interesses diversos e por vezes contrários, é pertinente que o poder político, por meio de políticas públicas, intervenha na atuação do poder privado sobre a ocupação da cidade para não permitir que o modelo atual seja reflexo do aumento das desigualdades sociais.

6.6 Considerações finais

O processo de ocupação do solo urbano no Brasil foi marcado pelo poder do mercado capitalista, excluindo a parcela da população sem renda suficiente para adquirir moradia no solo urbano e de políticas públicas, com atuações insuficientes para suprir as necessidades da população marginalizada. Como consequência, têm-se uma produção habitacional inferior à demanda. Diante disso, as cidades foram se desenvolvendo com as contradições físicas e sociais.

A cidade de Teresina sofreu o processo de urbanização, pautado na carência de planejamento e tendo como consequência a proliferação de assentamentos precários no centro urbano e nas áreas mais afastadas, fenômeno que se iniciou com maior intensidade a partir dos anos 1980. Atualmente, a cidade conta com déficit habitacional elevado e com a presença numerosa de assentamentos urbanos informais, perfazendo o total de 195, distribuídos em todas as regionais urbanas da cidade.

Os assentamentos de maior número e extensão de área estão presentes na zona Sul e zona Norte, Vila Irmã Dulce e Parque Brasil, respectivamente, com terrenos superiores a 200 hectares e população residente, acima de 14 mil habitantes, por comunidade. É na zona Sul e na zona Leste onde se encontram o maior número de moradias informais da cidade, totalizando o número de 122 assentamentos. Cabe ressaltar, que mesmo a zona Leste sendo a segunda maior em número de assentamentos, é zona que conta com maior renda por domicílio particular da cidade, R\$ 10.000,00. Estes números expõem o contraste econômico presente nesta região, característica presente em todo o país.

Nota-se que diante da dominação do mercado imobiliário perante as terras urbanas, o alto valor da terra e, conseqüentemente, das habitações, o baixo poder aquisitivo da população atrelado a uma política pública habitacional e fundiária ineficiente, condiciona a população que não pode pagar por moradia digna, estabelecem-se em locais ilegais, desprovidos de saneamento básico, elevado adensamento e ausência de conforto ambiental.

Entretanto, a informalidade afeta todo o território urbano, pois a cidade passa a ser local de reprodução de desigualdade, segregação e degradação ambiental. Porém, um território onde há luta constante de classes, em que a vantagem está no maior poder econômico não consegue alcançar a sustentabilidade urbana.

6.7 Referências

ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, Recife, n. 1, p.79-90, 1999.

ALENCAR, A. K. B. de. Crescimento Urbano x Assentamentos Precários: a continuidade de processos insustentáveis. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, v. 3, n.1, p.148-167, 2014.

BALTRUSIS, N.; D'OTTAVIANO, M. C. L. Ricos e pobres, cada qual em seu lugar: a desigualdade socio-espacial na metrópole paulistana. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 55, p. 135-149, Jan./Abr. 2009.

BRASIL. Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11.jul. 2001. Seção 1, p.1

CAVALLERI, F. Favelas no Rio: a importância da informação para as políticas públicas. In: SILVA, Jailson de Souza. **O que é favela, afinal?** Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009, p.24-29.

CHAVES, J. R. F. **Obra completa [de] Monsenhor Chaves**. Teresina: Fundacao Cultural Monsenhor Chaves, 1998.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 2000.

D'OTTAVIANO, C.; PASTERNAK, S. Políticas recentes de melhorias urbanas: municípios pequenos e médios e favelas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.17, n.1, p.75-88, abril 2015.

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

FEIL, A. A.; STRASBURG, V. J.; SCHREIBER, D. Análise dos eventos históricos para a concepção dos termos sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. **REDE**. Revista Eletrônica do PRODEMA, Fortaleza, v. 10, n. 1, p. 7-21, jan./jun. 2016.

IBGE. **Censo Demográfico 2010: primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2011.

LIMA, A. J. de. **Favela COHEBE: uma história de luta por habitação popular**. 2.ed. Teresina: EDUFPI; Recife: Bagaço, 1996.

LIMA, S. M. S. A.; LOPES, W. G. R.; FAÇANHA, A. C. Urbanização e crescimento populacional: reflexões sobre a cidade de Teresina, Piauí. **Gaia Scientia**, João Pessoa, v. 11, n.1, p.31-51, 2017.

MORIN, Edgar. **A via para o futuro da humanidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

PASTERNAK, S.; D'OTTAVIANO, C. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 75-99, abr. 2016.

QUEIROZ FILHO, A. P. de. Sobre as origens da favela. **Mercator**, Fortaleza, v. 10, n. 23, p. 33-48, set./dez, 2011.

RODRIGUES, R. S.; VELOSO FILHO, F. A. A  o dos agentes produtores do espaço urbano em Teresina-PI: um diagnóstico a partir dos planos diretores urbanos. **Geosaberes**, Fortaleza, v. 6, n. 3, p. 230-242, 2016.

SAETA, F.; LEITE, C. de S. Indicadores de sustentabilidade urbana, **Cadernos de Pós-Gradua o em Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, v. 12, n. 2, 2013.

TASCHNER, S. P. Favelas em São Paulo: censos, consensos e contra-sensos, **Caderno Metr pole**, São Paulo, n.5, p.9-27, 2001.

TERESINA. Secretaria Municipal de Planejamento. **Teresina em bairros**. 2016. Disponível em: <http://semplan.teresina.pi.gov.br/teresina-em-bairros/>. Acesso em: 19 abr. 2018.

TERESINA, Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento. **Agenda Teresina 2030: Diagnósticos e cenários – Habita o**, Teresina, SEMPLAN, 2015a.

TERESINA, Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento. **Teresina Agenda 2015: A cidade desejada**, Teresina, SEMPLAN, 2002.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. **Censo de Vilas e Favelas de Teresina/99**, Teresina: Secretaria Municipal de Habita o e Urbanismo, 2000c.

VAZ, Lilian Fessler. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos: a moderniza o da moradia no Rio de Janeiro. **Análise Social**, v. 29, n. 127, p. 581-597, 1994.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

7 ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS COMO INDUTORES DE EXPANSÃO URBANA: ESTUDO NA CIDADE DE TERESINA, PIAUÍ

Geovana Alves Rocha Vieira
Wilza Gomes Reis Lopes
Antônio Cardoso Façanha

RESUMO

A urbanização da cidade de Teresina é caracterizada pelo crescimento desordenado da cidade com características de segregação espacial e social da população e distribuição desigual dos benefícios. A partir da década de 1980, houve na capital do Piauí a proliferação de ocupações habitacionais informais. Estes assentamentos encontram-se distribuídos por todas as regionais da cidade, incluindo áreas centrais, com predomínio em áreas periféricas. Neste trabalho é analisada a influência da implantação de ocupações habitacionais informais no crescimento e expansão urbana, tendo como enfoque a cidade de Teresina, Piauí. Isto foi possível a partir de coleta de dados, das produções habitacionais informais na cidade, no IBGE e PMT, que serviram de subsídio para a elaboração de mapas e análises sobre a expansão urbana a partir dos assentamentos informais. Daí, constatou-se que as ocupações informais são agentes atuantes no uso do solo urbanos e decisivos na criação da paisagem da cidade. Deste modo, a importância de reconhecer a informalidade habitacional como parte integrante da cidade para assim gerar um planejamento eficaz.

Palavras-chave: urbanização; expansão urbana; assentamentos urbanos informais.

ABSTRACT

The urbanization of the city of Teresina is characterized by the disorderly growth of the city with characteristics of spatial and social segregation of the population and unequal distribution of benefits. From the 1980s, there was a proliferation of informal occupations in the capital of Piauí. These settlements are distributed by all the regional of the city, including central areas, with predominance in peripheral areas. This article analyzes the influence of the implantation of informal housing occupations in the urban growth and expansion, focusing on the city of Teresina, Piauí. This was possible through data collection, informal occuppations productions in the city, the IBGE and PMT, which served as a subsidy for the elaboration of maps and analyzes of urban expansion from the informal settlements. Hence, it was found that occupations are active agents in urban land use and decisive in the creation of the city's landscape. Thus, the importance of recognizing housing informality as an integral part of the city in order to generate effective planning.

Keywords: urbanization; urban sprawl; informal urban settlements

7.1 Introdução

No Brasil, a população urbanizada aumentou, significativamente, da década de 1950 a década de 2010, passando de 36,16% (18.782.891 mil habitantes), população predominantemente rural, para 84,36% (160.925.79 milhões) da população vivendo em cidades, no ano 2010 (IBGE, 2011). Entretanto, o país tornou-se predominantemente urbano a partir da década de 1970, em que 55,92% da população residiam nas cidades, compreendendo 52.904.744 pessoas (IBGE, 2011).

Neste período, o intenso aumento populacional nas cidades, exigiu também, maiores ofertas por moradia. No entanto, a produção habitacional pública não foi suficiente para atender toda a demanda e, a população de baixo poder aquisitivo não possuía condições financeiras para adquirir moradia por meio da formalidade. Assim, no período dos anos de 1964 a 1980, houve acelerada urbanização como também o aumento do número de assentamentos informais no espaço urbano, especialmente nas periferias, pois é onde encontram-se valor de terras mais baratas, devido ao desinteresse do mercado imobiliário nestas localidades (BONDUKI, 2014).

No entanto, o interesse pela valorização da terra não é apenas do setor imobiliário, mas também do Estado quando o mesmo faz investimentos no local e por vezes “a limpeza da área”, pela retirada dos pobres, que incomodavam os ricos (ARAÚJO; CARLEVAL, 2003). No caso de Teresina, a segregação social não está apenas em uma área física da cidade, mas em toda ela. É uma luta permanente de classes sobre o uso da terra urbana.

Deste modo, segundo Davis (2006), para o pobre escolher onde morar não depende apenas de um fator específico, mas de alguns. Deve-se levar em consideração o custo habitacional e este inclui a garantia de posse, a segurança, a distância ao trabalho e qualidade habitacional. Para alguns, por vezes, ficar sem teto compensa (ausência de posse ou mesmo de teto), se for para morar próximo ao trabalho, evitando longas distâncias, já para outros, a gratuidade do terreno vale mais do que a proximidade com o local onde trabalha. Entretanto, o que não compensa é a ausência de posse em locais afastados e sem serviços urbanos.

Porém, devido ao modo de ocupação do espaço urbano, em que o mercado imobiliário especulativo detém o poder sobre o espaço urbano, em detrimento da ineficácia da atuação dos governos, e assim, há uma super valorização do valor da terra em locais de interesse do mercado imobiliário privado, provocando a restrição do uso do espaço urbano por parte da população que não possui condições financeiras de adquiri-la. Deste modo, a pobreza urbana instala-se em locais onde é possível, como em alugueis formais, ou em loteamentos informais,

geralmente com habitações precárias e localizadas em áreas de proteção ambiental ou distante de serviços urbanos e sem infraestrutura, sendo agente indireto causador da expansão urbana. Indireto pois, a implantação de assentamentos urbanos informais é consequência da não efetivação dos direitos constitucionais garantidos ao cidadão como a moradia, à cidade e a justiça social.

No entanto, independente do agente causador, a expansão urbana provoca dispersão do espaço, e como consequência a isso, exige-se maior investimento em infraestrutura e maior demanda por transporte para estes locais. Sem citar, ainda, que o espraiamento da cidade, gera vazios urbanos, favorecendo a atuação da especulação imobiliária, e com isso, a periferização, cada vez maior, da população, dispersão e fragmentação do território (MAIA, 2014).

A expansão desenfreada da cidade causa gastos demasiados com infraestrutura e devastação de áreas verdes, em contradição a presença de terrenos e moradias desocupadas, servindo de especulação. Além de provocar aumento da poluição, consumo de combustíveis fósseis e congestionamentos, pois, com a dispersão urbana, as distâncias ficam cada vez maiores.

7.2 Procedimentos metodológicos

Para o desenvolvimento deste artigo, foi realizada coleta de dados em órgãos públicos municipais e federais, como a Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A PMT juntamente com o IBGE disponibilizou dados sobre as ocupações informais de Teresina, do ano de 2016 e 2010, respectivamente.

Entretanto, faltavam algumas informações imprescindíveis para elaboração do mapa de expansão da cidade, a partir das ocupações informais, como o tempo de ocupação e localização de alguns assentamentos, então, foram coletadas informações, por meio de entrevistas informais com funcionários da Prefeitura Municipal de Teresina e da Consultoria e Planejamento (CONSPLAN), empresa privada responsável pela elaboração do Plano de Regularização Fundiária Municipal de Interesse Social de Teresina, ainda em elaboração.

De posse dos dados, foi gerada uma tabela com informações, que continha o nome dos núcleos urbanos informais, a quantidade aproximada de unidades habitacionais presente nos mesmos, a questão fundiária do terreno ocupado, se é privado ou público, o tempo de ocupação da comunidade e região administrativa no qual ela se insere na cidade. A partir daí, e com a posse do georreferenciamento da maioria dos assentamentos (vale citar que alguns núcleos que não estavam presentes nos mapas da Prefeitura, CONSPLAN ou IBGE foram

identificados pelos funcionários da Prefeitura Municipal, mas não todos, havendo, portanto 37 não identificados), foi possível elaborar mapas de expansão da cidade, por meio dos núcleos urbanos informais em Teresina.

7.3 A interferência dos assentamentos informais no processo urbano

É a partir do século XVIII que a urbanização se desenvolve. A casa principal dos donos de fazenda ou senhores de engenho passa a ser na cidade. Porém é apenas no século XIX que ela ganha maturidade e apenas no século XX que ela torna-se como hoje em dia (SANTOS, 2018). A base econômica da criação da urbanização brasileira foi a expansão da agricultura e exploração mineral, criando relações entre litoral e interior e com isso, a presença de cidades nestes dois tipos de locais. Em 1872, a população urbana brasileira era de quase 10%, em torno de 0,9 milhão de habitantes, já em 1890 era em torno de 1,3 milhão. Este número vai aumentando no decorrer dos anos, em 1920, já gira em torno 3 milhões e em 1940, a população urbana é de mais de 31 % do total, saltando para 13,1 milhões (SANTOS, 2018).

Até o século XIX, o Brasil possui subespaços, que evoluíram, economicamente, por meio de relações exteriores e pouquíssimas relações internas. Desta forma, eram pólos dinâmicos e internos quase independentes entre si. Porém, a produção de café em São Paulo, a partir da segunda metade do século XIX, desenvolveu economicamente o Estado que se torna polo econômico e dinâmico, para regiões do entorno, como Rio de Janeiro e Minas Gerais, provocando mudanças de melhoramento para comunicação esses locais como implantação de estradas de ferro e melhoria dos portos (SANTOS, 2018).

A urbanização brasileira cresceu muito rápido das décadas de 1940 a 1980, com desigualdades sociais. Pois, devido ao baixo poder aquisitivo da população, o alto valor da terra nas cidades e a ausência de política públicas efetivas para a questão habitacional e de regularização fundiária, restava a população que migrava do campo para a cidade as áreas desvalorizadas no processo de urbanização, deste modo, inicia-se o processo de ocupação das periferias. Entretanto, apesar da vida na cidade não ser a ideal, era melhor do que a vida no campo, pois havia menor mortalidade infantil, aumento da escolaridade e da expectativa de vida, ocasionada pela melhoria nas questões sanitárias, melhoria dos padrões de vida e a urbanização (MARICATO, 2015).

Assim, uma característica do processo de urbanização brasileiro foi o rápido crescimento das camadas populares urbanas, a partir do final do século XIX, em que se inicia a ocupação das periferias, por população de baixa renda.

A partir da década de 1950, houve maior desenvolvimento da economia brasileira, devido ao Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek. Como consequência disso, ocorreu grande fluxo de pessoas da zona rural em direção às cidades, em busca de melhores condições de vida. Entretanto, a cidade não tinha infraestrutura para receber toda esta migração, especialmente na questão da moradia. Desta forma, na década de 1960, o governo federal realizou ações para amenizar a situação, como a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, o qual mudou a paisagem urbana das cidades (LIMA, LOPES, FAÇANHA, 2017).

O Sistema Financeiro de Habitação (SFH) foi criado pela Lei nº 4380/64, que instituiu o BNH como órgão central de habitação no país. Os conjuntos habitacionais poderiam ser financiados, tanto pelo BNH, como por grandes indústrias. Para Maricato (2011), o SFH juntamente com seu gestor, o BNH, foram os que mais interferiram para a urbanização brasileira. Naquele período houve disseminação de apartamentos para classe média, aguçando negócios imobiliários, como a construção civil. Possuíam como características, construções localizadas nas áreas periféricas da cidade, potencializando a segregação social na cidade. Neste período onde houve reprodução das habitações no país, independente no local onde fosse ser implantando, desrespeitando as exigências, que cada local faz, devido à sua cultura e clima.

Apesar da atuação no provimento habitacional, seja público ou privado, foi insuficiente para a demanda brasileira. Desta forma, o acesso à habitação somente tornou-se viável, para grande parte da população de baixa renda, por meio do processo de ocupação de terras ociosas e autoconstrução de moradia, dando vez a assentamentos precários, na maioria das vezes, em áreas de risco e moradias inapropriadas. Este tipo de ocupação, mais precisamente as favelas, são os maiores reflexos da gravidade da situação urbana no país (CARDOSO, 2016).

Dos anos 1940 a 1980, o Brasil foi marcado pela industrialização, em que o PIB cresceu mais de 7% ao ano. No entanto, eram altas as taxas de industrialização concentradas nas metrópoles, com grande oferta de empregos a baixos salários, refletindo na produção de autoconstrução de moradias, implantação de ocupações irregulares da terra, expansão de locais sem urbanização “autoconstrução da casa, ocupação irregular da terra, extensão

horizontal de bairros sem urbanização cuja ocupação era viabilizada pelo precário (MARICATO, 2011).

No Brasil, a favelização ocorreu a partir da década de 1930, no Rio de Janeiro. A Rocinha, considerada a maior favela do Brasil, começou a surgir na década de 1930, com o estabelecimento de habitações informais, na base do morro. Porém, foi mais precisamente na década de 1950, com a implantação de moradias no morro, que, de fato, a Rocinha se estabeleceu, expandindo-se, mais intensamente, a partir da década de 1970 (SCHMIDT, 2011). Enquanto que, em Teresina, o registro da primeira favela foi em 1974, com o surgimento da favela COHEBE (LIMA, 1996).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 1991, havia 3.188 favelas. Este número quase dobrou, no último censo do ano de 2010, apresentando 6.329 aglomerados subnormais presentes no país. Os números retratam a realidade brasileira e, então, constata-se a importância de realizar pesquisas para mapeamento de informações sobre estes tipos de moradia sendo um colaborador na elaboração de políticas públicas eficazes para a questão da precariedade da moradia no país e a questão da regularização fundiária. Mas, para isto é preciso que exista banco de dados atualizados sobre os assentamentos urbanos informais.

7.4 A presença das ocupações informais no espaço urbano de Teresina

O espaço urbano é uma forma física no qual para entendê-lo deve-se analisar seu desenvolvimento histórico, levando em consideração os agentes e entidades que se articulam em diversos momentos. Este espaço é resultado de produção social contínua e, a fragmentação também se realiza constantemente, como coloca Corrêa (2000, p. 146)

[...] a fragmentação, entretanto, não se realiza de uma vez para sempre, apesar da forte inércia das formas espaciais fixadas pelo homem. Ao contrário, está sendo sempre refeita. Por derivar da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações sociais de produção e dos conflitos de classe, a ação dos agentes modeladores gera mudanças de conteúdo e/ou das formas das diversas áreas, de modo que novos padrões de fragmentação do espaço urbano emergem, desfazendo total ou parcialmente os antigos e criando novos padrões no que diz respeito à forma e ao conteúdo.

Teresina é capital do Piauí, localizada no Nordeste brasileiro, a única desta região que não está localizada no litoral. Está margeada pelo rio Parnaíba, divisa com o estado do Maranhão, sendo também cortada pelo rio Poti.

A urbanização no Nordeste ocorreu a partir dos anos de 1940. Em Teresina, este processo aconteceu, também, neste período, no Estado Novo, o qual teve como consequência a expulsão da população de menor poder aquisitivo para as franjas da cidade, como justificativa do embelezamento da cidade, modernização e desenvolvimento (LIMA, 1996).

Quanto à proliferação de habitações precárias, Teresina teve seu agravamento, ocasionado pelas enchentes no Rio Parnaíba e Rio Poti, nos anos de 1980, deixando diversas famílias desabrigadas. Neste período, houve a abertura de novos eixos de ligação, dentre eles uma ponte sobre o rio Poti, permitindo ligação com o lado leste, saída para a cidade de Altos, Parnaíba e Fortaleza e outra ponte, a João Luiz Ferreira, conhecida como Ponte Metálica, fazendo a ligação entre Teresina e a cidade de Timon, no Maranhão (LIMA, LOPES, FAÇANHA, 2017).

Em 1974, foi estabelecida a Favela COHEBE, instalada na região da Companhia Hidroelétrica de Boa Esperança (COHEBE), nos dias atuais, este assentamento não mais existe, pois as famílias do local foram remanejadas pela Prefeitura Municipal, de forma não pacífica, para o assentamento PROMORAR, atualmente bairro Promorar, na zona Sul da cidade. Então, em 1975 foi implantada, a Campanha de Desfavelamento, visando identificar e fazer o registro das famílias residentes nestas áreas, assim como retirá-las de locais públicos e particulares (LIMA, 1996).

Assim, as décadas de 1970 e de 1980, no Piauí, foram marcadas pelo elevado crescimento populacional das cidades, devido ao alto fluxo de migração. Este aumento demográfico trouxe, como consequência natural, uma maior demanda por serviços, dentre eles emprego e moradia. A cidade não estava preparada para atender ao elevado fluxo migratório, desta forma, nas décadas de 1970 e de 1980 houve um aumento de ocupações de moradias em terrenos desocupados, fossem públicos ou privados (LIMA, LOPES, FAÇANHA, 2017).

Devido à ausência de um sistema financeiro nacional eficiente, voltado para produção de habitação para baixa renda e do aumento de investimentos, do setor privado, para moradias destinadas ao público de classe média e alta, modifica-se o cenário urbano nas cidades. Condomínios verticais para a classe mais abastada são erguidos em contrapartida ao aumento do número de assentamentos precários, consequência da limitação orçamentária do governo e vulnerabilidade do sistema voltados para o setor habitacional popular (LIMA, 2013).

Na década de 1980, com a descentralização da gestão urbana, que ocorreu a partir da Constituição Federal de 1988, os municípios detêm mais recursos e autonomia para gerir seu território. Porém, sem uma política urbana definida em âmbito nacional, a extinção do BNH, a

crise de habitação no país e a vulnerabilidade financeira dos municípios, fizeram com que, a gestão das prefeituras não tivesse suporte para atender as demandas sociais, porém, há uma busca por gestões inovadoras, em que se buscava o atendimento às necessidades locais (LIMA, 2013).

Diante desta situação, atendendo a pressões relacionadas aos problemas urbanos, os governos estaduais e municipais passam a intervir na problemática habitacional com intervenções locais. Em Teresina, a Prefeitura Municipal, nos anos de 1990, passa a atuar na melhoria habitacional dos assentamentos precários. Em 1997, foi implantado o projeto Vila-Bairro, baseado no projeto Vila-Bairro do Rio de Janeiro, que propunha atuar na urbanização, melhoria habitacional e legalização da posse de terra, bem como ações para geração de emprego e renda, em 155 assentamentos precários na cidade, na época. Porém, a execução do programa dependia de apoio financeiro externo, não tendo assim autonomia, sendo um empecilho para uma abordagem ampla de atuação. Apesar da atuação não ser total, do ponto de vista de Lima (2013), já foi um avanço, pois havia ações, mesmo que, ainda de pequeno alcance, voltadas para a questão fundiária.

Deste modo, considera-se que, ações públicas em que haja priorização de ações em determinados setores em detrimento de outros, igualmente importantes, além de ações urbanas sem a conexão com medidas voltadas para a regularização fundiária, juntamente à atuação restritiva do mercado imobiliário, são condutas que tendem a aumentar a segregação socioespacial, indo para o caminho inverso do objetivo pretendido.

Atualmente, a cidade de Teresina apresenta 195 assentamentos urbanos informais, distribuídos por todas as regionais da cidade. A prefeitura subdivide o tempo de ocupação dos assentamentos em faixas de cinco em cinco anos (Tabela 7.1).

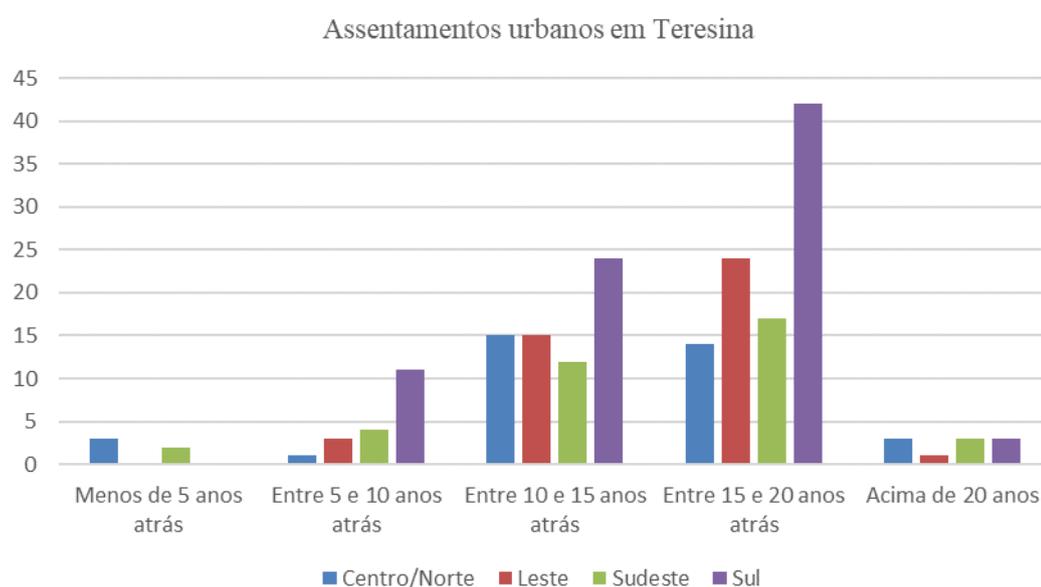
Tabela 7.1 – Informações sobre os assentamentos urbanos informais em Teresina

Tempo de ocupação	Quantidade de assentamentos	Distribuição por SDU	
Até 5 anos	5	Centro/Norte: 3 Leste: 0	Sudeste: 2 Sul: 0
Entre 5 e 10 anos	19	Centro/Norte: 1 Leste: 3	Sudeste: 4 Sul: 11
Entre 10 e 15 anos	65	Centro/Norte: 15 Leste: 15	Sudeste: 12 Sul: 23
Entre 15 e 20 anos	94	Centro/Norte: 14 Leste: 24	Sudeste: 16 Sul: 40
Acima de 20 anos	12	Centro/Norte: 3 Leste: 1	Sudeste: 4 Sul: 4

Fonte: TERESINA (2016), adaptado pela autora (2018)

Constata-se que, aproximadamente, há 15 e 20 anos houve elevada implantação de ocupações informais na cidade, especialmente na zona Sul, fruto da facilidade de acesso àquela zona e de terrenos desocupados nas periferias da cidade. As zonas Sudeste e Leste também contam com presença representativa de assentamentos urbanos nos períodos citados, coincidindo com as obras urbanas estruturais feitas na cidade, facilitando o acesso a estas áreas. A regional Centro/Norte, conta também com número significativo de assentamentos, especialmente no período entre 15 e 20 anos atrás e, 10 e 15 anos (Figura 7.1).

Figura 7.1 – Assentamentos urbanos informais em Teresina, por tempo de ocupação



Fonte: TERESINA (2016), adaptado pela autora (2018)

O período de maior surgimento de assentamentos urbanos informais, na cidade de Teresina deu-se, aproximadamente, nos anos de 1995 até 2005, registrando-se 159 ocupações, apenas neste período. Em sua maioria, estavam inseridos na regional Sul, com 63 assentamentos, logo em seguida, a zona Leste, com 39 ocupações, depois, as regionais Centro/Norte e Sudeste, com a quantidade de 29 e 28 assentamentos, respectivamente.

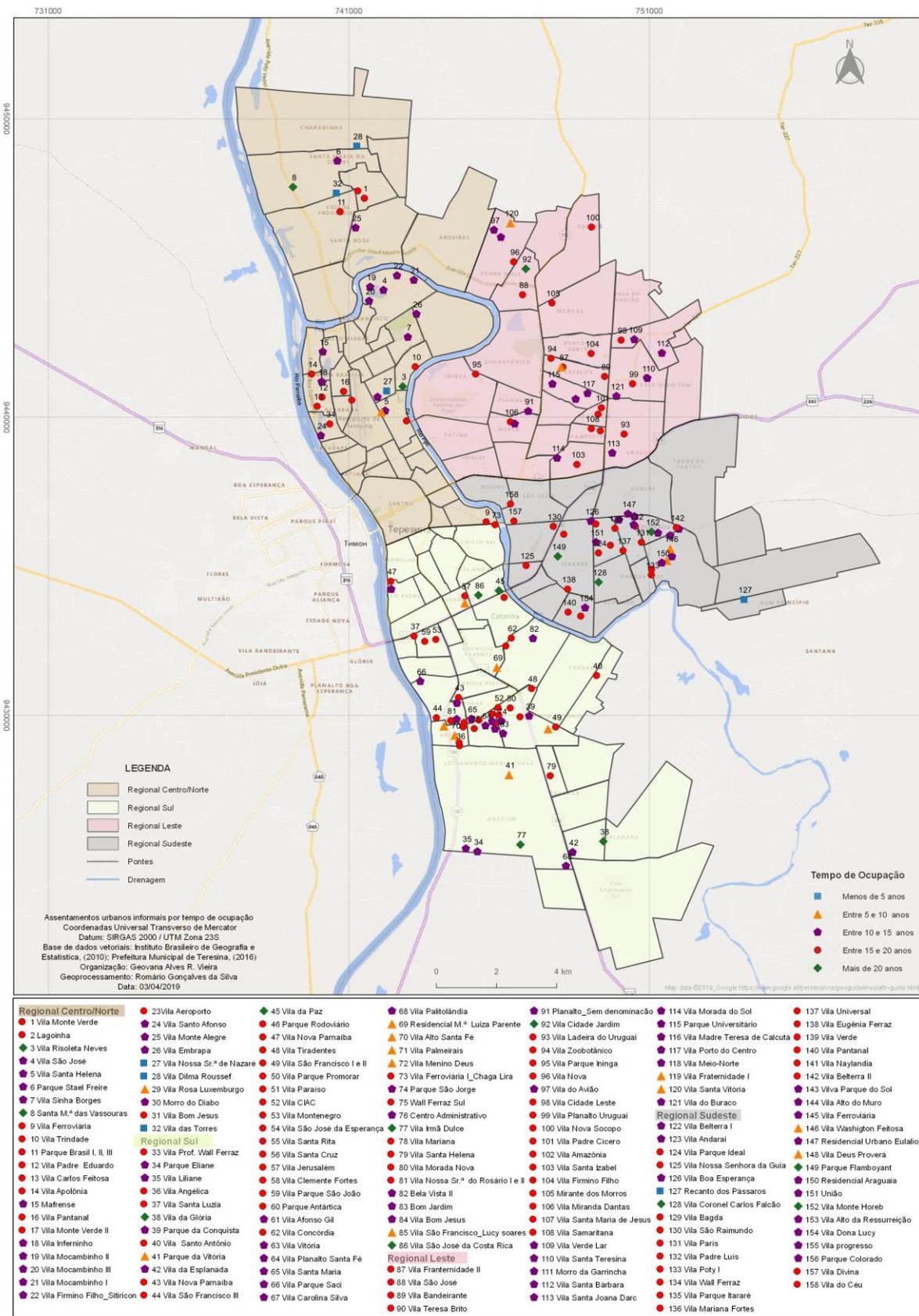
Estas ocupações, em sua maioria, localizaram-se na área periférica da cidade. Tem-se como exemplo, a Vila irmã Dulce, Vila Palitolândia, Vila Santa Helena, Vila da Esplanada, Vila Parque Industrial, na zona Sul, e Vila Nova Socopo e Vila Santa Bárbara, todos situados no extremo leste da cidade, nos limites da zona urbana de Teresina, no bairro Socopo e no bairro Verde Lar, na zona Leste de Teresina.

Nas regionais Sudeste e Centro/Norte, assim como nas demais, ocorreu também a inserção de ocupações nas franjas periféricas da cidade, criando vazios urbanos e expandido a

área territorial da cidade. Tem-se como exemplo, as vilas Pantanal, Colorado, Alto da Ressurreição e Belterra, na regional Sudeste, já na regional Centro/Norte, tem-se os assentamentos Vila Monte Verde, Vila Firmino Filho e Parque Stael Freire.

Na figura 6.2, apresenta-se o mapa com a localização dos assentamentos urbanos informais em Teresina, agrupados pelo período de ocupação, estipulado pela Prefeitura Municipal de Teresina. Constata-se que há mais de 20 anos, entre a década de 1980 a 1990, começam a aparecer as ocupações informais na cidade. Da década de 1980 até os dias atuais, permaneceram doze assentamentos, localizados nas quatro regionais da cidade. Vale lembrar, que no mapa da figura 6.2 estão georreferenciados 158 assentamentos, os demais, 37, como já citado, não possuem georreferenciamento nos órgãos públicos, porém, mesmo assim, por meio do mapa da figura 6.2 é possível visualizar o processo evolutivo de ocupação dos assentamentos informais na cidade e como estão distribuídos no espaço urbano de Teresina.

Figura 7.2: Mapa de evolução dos assentamentos urbanos informais na cidade de Teresina, Piauí



Fonte: IBGE(2011); TERESINA (2016), adaptado pela autora (2018)

Do ano de 2010 até 2015, foram constatados pela Prefeitura Municipal de Teresina a implantação de cinco assentamentos urbanos informais, três deles presentes na regional Centro/Norte, que são a Vila Nossa Senhora de Nazaré (nº27), Vila Dilma Rouseff (nº28) e Vila das Torres (nº32), esta última, a mais recente, e os outros dois encontram-se na regional Sudeste, apresentando os assentamentos Recanto dos Pássaros (nº127) e Vila Urbano Eulálio (nº147). Já no período entre cinco e dez anos, aproximadamente, entre o ano de 2005 e 2010, foram implantados 19 assentamentos informais, na cidade de Teresina, em todas as quatro regionais, sendo o número mais expressivo, na regional Sul, com 11 comunidades, quase 58% do total. Nas regionais Sudeste, Leste e Centro/Norte, foram constatados quatro, três e um assentamento, respectivamente.

Assim como ocorreu nos períodos anteriores, nos últimos dez anos, os assentamentos também se instalaram nas periferias da cidade de Teresina, sendo um indutor de expansão urbana. Destaca-se ainda, que estas ocupações estão localizadas em locais desprezados pelo mercado imobiliário e carentes de infraestrutura e serviços urbanos. Como exemplo, tem-se a Vila das Torres, localizada no extremo da zona Norte da cidade, juntamente com a Vila Dilma Rouseff, que já conta com mais de 1.000 unidades habitacionais.

Na regional Leste, tem-se a Vila Santa Vitória (nº120), implantada no período entre 5 e 10 anos atrás. Enquanto que, na regional Sudeste tem-se o Recanto dos Pássaros (nº127), próximo aos limites urbanos de Teresina, cujo entorno são terrenos desocupados, estando localizada próxima de um residencial, implantado pelo governo do Estado, o Residencial Deus Quer, porém ambos estão distantes de serviços urbanos e fora da malha urbana da cidade.

Foi constatado que há ocupações presentes em áreas destinadas à função institucional ou para áreas verdes, com obras não realizadas ou incompletas, em empreendimentos promovidos por órgãos públicos. Como é o caso da Vila das Torres, no bairro Santa Maria da Codipi, na zona Norte da cidade, que ocupa a área institucional do Residencial Francisca Trindade, assentamento promovido pela prefeitura, voltado para famílias provenientes de áreas de risco e sem teto.

De acordo com o mapa da figura 7.2, vê-se que estão presentes em todas as regionais da cidade, e que alguns encontram-se em áreas distantes do centro, e em localidades que nos dias de hoje ainda estão carentes de infraestrutura e serviços urbanos, sendo situação bem pior na época que foi implantado. É o caso da Vila Santa Maria da Codipi, implantada na década de 1980, a 24 km do centro da cidade, na época zona rural de Teresina (MASCARENHAS; LIMA, 2008).

O que pode ser visto é que o bairro Santa Maria da Codipi se encontra estruturado, porém, ainda, carente de serviços. As vilas presentes no bairro, como a Vila Santa Maria das Vassouras, inserida na região há mais de 20 anos, necessita de melhorias, quanto ao saneamento e à infraestrutura urbana (Figura 7.3)

Figura 7.3: Carência de saneamento nas ruas da Vila Santa Maria das Vassouras



Fonte: Fotos Geovana Vieira (2018)

A zona Leste foi mais habitada a partir da década de 1960, após a construção da Ponte Juscelino Kubitschek, que liga o Centro a esta zona. Também, teve influência a descentralização do centro comercial de Teresina, na década de 1980, que induziu crescimento da cidade em todas as zonas. Apesar de ser uma zona recente, se comparada a zona Sul e a Norte, por exemplo, a zona Leste já contava com significativo número de ocupações informais, na década de 1990, apresentando 45 domicílios do total de 150, contabilizados na cidade (TERESINA, 2000a)

Como o processo de ocupação informal é bastante dinâmico, do período do levantamento de dados, na PMT em 2016, do IBGE, em 2011, e da CONSPLAN, em 2018, até o momento, podem ter surgidos novos assentamentos, em Teresina, que, ainda, estão em fase de consolidação. Como é o caso de uma ocupação presente no bairro Vale do Gavião, na zona Leste de Teresina (Figura 7.4).

Figura 7.4: Imagens da Vila Jesus de Nazaré, Teresina, Piauí



Fonte: Geovana Vieira (2018)

Como constatado, a produção do espaço urbano no país é marcada pela fragmentação do território pois a terra na cidade é vista como mercadoria, induzindo ao afastamento da população pobre do centro para a periferia. No município de Teresina, esta questão não seria diferente, observando-se que a capital é marcada pela atuação do Estado, como agente produtor do território urbano, bem como, pela ação de promotores imobiliários, que atuam no espaço, em busca de lucros.

7.5 Considerações finais

As ocupações irregulares de solo urbano são expressão da luta por moradia pela população excluída do mercado capitalista e político vigente no Brasil, com ausência de políticas públicas capazes de atuar para sanar os problemas habitacionais.

O elevado porcentual de pessoas residindo em áreas de risco é um fator determinante para que haja efetivação de políticas públicas voltadas para as questões habitacionais e fundiária. No Brasil, há mais de 8 milhões de pessoas vivendo nestas condições, sendo que,

deste total, somente no Nordeste, encontram-se 2.952.628 milhões, enquanto que, no Piauí são 66.211 mil pessoas que residem em áreas de risco.

As ocupações informais estão presentes na cidade de Teresina, desde a década de 1970, mais intensamente a partir dos 1980. Foi constatado que, entre o período de 1995 e de 2005, houve maior implantação de assentamentos urbanos informais no espaço urbano, geralmente, localizados nas periferias da cidade. Atualmente, Teresina apresenta 195 assentamentos na área urbana e 6, na zona rural.

Percebe-se que, desde as ocupações mais antigas como Vila Irma Dulce (nº77) e Vila Santa Maria das Vassouras (nº8), presentes na cidade há mais de duas décadas, como as mais recentes, que é o caso da Vila Dilma Rouseff, com menos de cinco anos, a tendência de instalação é nas franjas periféricas da cidade, onde a distância às áreas centrais, a carência de serviços, infraestrutura e espaços de lazer, fazem com que os terrenos sejam desprezados pelo mercado imobiliário e desvalorizados, sendo alternativa, ou mesmo, única opção de moradia para boa parte dos brasileiros.

O espraiamento urbano fruto de uma urbanização nociva às cidades, no qual há diminuição demasiada de áreas verdes, aumento dos deslocamentos em detrimento aos vazios urbanos, presentes no espaço da cidade, causa prejuízos ambientais irreparáveis. Ainda, há cada vez mais, aumento das desigualdades espaciais e sociais.

É inegável que os anos de 2000 foram de grande valia para implantação de leis, voltadas para habitação popular e regularização fundiária no país, porém o Brasil está carente do cumprimento das normas, para assim, juntamente com um modo mais responsável de ocupação das cidades, causando menos danos nas esferas ambiental, social e econômica, visando poder proporcionar melhorias à população.

7.6 Referências

ARAÚJO, A. M. M.; CARLEIAL, A. N. Opulência e miséria nos bairros de Fortaleza (Ceará/Brasil). **Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, Barcelona, v. 7, n. 146, 2003.

BONDUKI, N. **Os pioneiros da habitação social - v. 1: cem anos de construção de política pública no Brasil**. São Paulo: UNESP, SESC, 2014.

CARDOSO, A. L. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. *In*: MORAIS, M. P. *et al.* (org.). **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso**. Brasília: IPEA, 2016, p. 29-52.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 2000.

DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

IBGE. Censo Demográfico 2010. **Agglomerados subnormais - Primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2011.

LIMA, A. J. de. **Favela COHEBE: uma história de luta por habitação popular**. Teresina: EDUFPI, 1996.

LIMA, A. J. Gestão urbana e Habitação de Interesse Social. **Sociedade em Debate**, Pelotas: UCPEL, v.19, n.1 p. 136-165, 2013.

LIMA, S. M. S. A.; LOPES, W. G. R.; FAÇANHA, A. C. Urbanização e crescimento populacional: reflexões sobre a cidade de Teresina, Piauí. **Gaia Scientia**, João Pessoa, v. 11, n.1, p. 31-51, 2017.

MAIA, D. S. Habitação popular e o processo de periferização e de fragmentação urbana: uma análise sobre as cidades de João Pessoa-PB e Campina Grande-PB. **Geosul**, Florianópolis, v. 29, n. 58, p 89-113, jul./dez., 2014.

MARICATO, E. Para entender a crise urbana. **CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, v.8, n. 1, p. 11-22, 2015.

MARICATO, E. A cidade sustentável. In: CONGRESSO NACIONAL DE SINDICATOS DE ENGENHEIROS (CONSEGE): SOCIEDADE, ENERGIA E MEIO AMBIENTE, 9, 2011, Pouso Alegre, 2011. **Anais...** Pouso Alegre: SENGE-MG, 2011, p. 7-42. Disponível em: <http://doczz.com.br/doc/533716/9%C2%BA-consenge--sociedade--energia-e-meio-ambiente---senge-mg>. Acesso em: 19 abr. 2018.

MASCARENHAS, E. M. C. de B.; LIMA, A. J. de. A gestão pública municipal sobre o meio ambiente urbano: a experiência do Projeto Vila-Bairro em Teresina, PI. In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 6., 2008, Lisboa. **Anais...** Lisboa: APS, 2008.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.

SCHMIDT, S. **A história da Favela da Rocinha, em São Conrado**, 2011. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/a-historia-da-favela-da-rocinha-em-sao-conrado-3222591>. Acesso em: jun. 2018.

8 REFLEXÕES SOBRE A POSSE DA TERRA EM ASSENTAMENTOS URBANOS INFORMAIS: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA É POSSÍVEL?

Geovana Alves Rocha Vieira
Wilza Gomes Reis Lopes
Antônio Cardoso Façanha

RESUMO

Os assentamentos habitacionais informais fazem parte da realidade de muitas cidades brasileiras, tendo a regularização fundiária como uma das questões mais importantes relacionada ao tema, que tem despertado o interesse de pesquisadores e de membros da gestão pública. Neste estudo, tem-se como objetivo apresentar reflexões sobre a regularização fundiária de assentamentos informais, à luz da legislação urbanística brasileira referente ao tema. Para isto, foram reunidas informações sobre os instrumentos legais voltados para a questão habitacional e fundiária de ocupações informais no espaço urbano. Ainda, como exemplos, foram abordados assentamentos urbanos informais na cidade de Teresina, bem como, o Plano de Regularização Fundiária de Interesse Social de Teresina, que se encontra em estágio de elaboração. Foi observado que, embora com o passar dos anos, tenha aumentado o número de leis e políticas públicas voltadas para a reforma urbana no Brasil, necessita-se de mais ações efetivas e, ainda, de mais estudos voltados para esta temática, pois, apesar de todo o amparo legal, houve aumento das desigualdades socioeconômicas e fragmentação do território, causados pela forma de ocupação das cidades. Assim, torna-se imprescindível a distribuição de terras urbanas de forma justa, mas para isto acontecer, é preciso que os instrumentos legais sejam elaborados de forma global e que sejam aplicados de modo efetivo.

Palavras-chave: Regularização Fundiária; Legislação; assentamentos urbanos informais.

ABSTRACT

Informal housing settlements are part of the reality of many Brazilian cities, with land regularization being one of the most important issues related to the issue, which has attracted the interest of researchers and members of public management. In this study, the objective is to present reflections on the land regularization of informal settlements, in light of the Brazilian urban planning legislation. For this, information was gathered on the legal instruments focused on the housing and land tenure issue of spontaneous occupations in the urban space. As an example, informal urban settlements in the city of Teresina were also discussed, as well as Plan for the Land Tenure Regularization of Teresina, which is in its elaboration stage. It has been observed that, although over the years, there has been an increase in the number of laws and public policies aimed at urban reform in Brazil, there is a need for more effective actions and, still, more studies focused on this theme, because, despite of all legal protection, there has been an increase in socioeconomic inequalities and fragmentation of the territory caused by the occupation of cities. Thus, it is essential to distribute urban land fairly, but for this to happen, legal instruments must be developed in a global way and applied effectively.

Keywords: Land regularization; Legislation; informal urban settlements.

8.1 Introdução

Entre as décadas de 1940 e 1980, houve crescimento considerável na taxa de urbanização do país, com aumentos da população nas cidades brasileiras. As cidades despreparadas para atender as demandas do crescente aumento populacional, tornam-se carentes em infraestrutura, equipamentos e serviços, como saneamento, habitação e transporte, agravado por uma urbanização em que o mercado imobiliário especulativo é agente ativo no processo de distribuição de terras da cidade. Assim, restando à população de menor poder aquisitivo, espaços de vulnerabilidade e segregação, como os assentamentos informais. Diante disso, é necessário que a questão fundiária do país seja resolvida, havendo uma distribuição equitativa da terra urbanizada, para que as cidades não continuem a crescer segregadas, implicando em mais desigualdades, exclusão e vulnerabilidade.

A regularização fundiária, segundo Gonçalves (2009, p. 238), “consiste em regularizar a posse dos habitantes e promover a urbanização do local sem recorrer à remoção da população para outras localidades”. Ressalta-se que, a regularização fundiária sustentável, além do aspecto jurídico de propriedade da terra, está relacionada à melhoria da infraestrutura urbana, como saneamento, implantação de equipamentos sociais nas comunidades e, ainda, meios de geração de emprego e renda. Trata-se de abordagem interdisciplinar, em que se incluem vários setores, tendo o cidadão como participante, não apenas para receber o título de posse, mas como peça fundamental para a preservação da estrutura da comunidade. Neste sentido, Bienenstein *et al.* (2011) afirmam que, a regularização fundiária sustentável inclui, além da regularização da terra ocupada, a qualidade da moradia e a inclusão dos moradores destas comunidades, que por tantos anos foram excluídos dos benefícios da cidade.

Para Rodrigues (2004, p. 10), grande parte da população habitando áreas urbanas, “mas não tem acesso aos bens e serviços produzidos, ao uso do espaço público, ao ambiente saudável, à moradia digna, à infraestrutura e aos equipamentos de serviços públicos, à igualdade e ao respeito à diferença”, sendo o direito à cidade, uma meta a ser alcançada para todos.

O uso do solo urbano no Brasil é caracterizado por um mercado imobiliário especulativo, em que é priorizada a ação do capital ao invés da questão social, o alto custo da terra, então, provoca a exclusão de grande parte da população, embora exista quantidade de terras e edifícios vazios nos espaços urbanos, que poderiam abrigar elevado contingente de população, que não tem moradia nas cidades.

No Brasil, segundo o IBGE, por meio da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio, no ano de 2015, foram constatados 7.906.767 de domicílios vagos com potencial de serem ocupados, sendo que 6.350.010 milhões encontram-se na área urbana e 1.556.757, na área rural (IBGE, 2016). Por outro lado, a Fundação João Pinheiro (FJP), contabilizou um déficit habitacional no Brasil, de 6.355.743 milhões (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018). Deste modo, verificando a quantidade de imóveis vagos no país e o déficit de moradias, há um questionamento quanto à eficácia das políticas públicas aplicadas no país.

Em vista disso, na questão fundiária, deve-se levar em consideração a dimensão urbanística, que trata da melhoria física do local para proporcionar melhores condições de vida aos habitantes, como também, a jurídica, com o reconhecimento da posse, que possibilita a aquisição da propriedade, pois “O direito à moradia digna e legítima é um grande passo para a efetivação da dignidade humana” (MACHADO; BODNAR; SILVA, 2017, p. 342).

Segundo Zamoner (2018, p. 22), que corrobora com esta ideia, “o conceito de regularização fundiária plena considera a execução de obras de urbanização e implantação de serviços públicos indissociável do processo de regularização”.

Discutida amplamente, em várias áreas, a regularização fundiária tem sido debatida em estudos e pesquisas. Gonçalves e Zancheti (2014, p. 325) afirmam que

São estruturas que, em uma proposta de planejamento urbano, podem ser consideradas áreas de conservação, reconhecendo-se nelas o que existe de específico, ou melhor, o que revela o seu caráter de permanência. Todavia, existem também espaços que necessitam da mudança de diversos dos seus elementos, para que melhor se adequem aos usos propostos, devendo, assim, ser enquadradas como áreas de transformação.

É interessante ressaltar que, em se tratando de assentamentos urbanos informais, organizar e regularizar estes locais não são suficientes para promover sua inserção efetiva na cidade formal. Ao se tratar estas intervenções, de forma isolada, não é possível promover sua integração social e econômica, sendo preciso que as atuações ocorram, atreladas à associação com setores econômicos, sociais, ambientais e urbanísticos (ALENCAR, 2014).

Com o intuito de planejar o crescimento das cidades e organizar o espaço urbano, no decorrer dos anos, mais intensamente a partir da implantação da Constituição Federal de 1988, foram implantadas leis e políticas públicas como instrumentos a serem seguidos.

Em Teresina existem 201 assentamentos populares irregulares na cidade, distribuídos na área rural e urbana. Foi constatado, ainda, que mais de 11 milhões de pessoas no Brasil vivem em áreas irregulares e, que mais de 50% dos imóveis no país contam com alguma irregularidade fundiária (IBGE, 2011).

Diante deste número elevado de ocupações irregulares, observa-se que, além do aumento do interesse pelo tema, o aumento de políticas públicas e de legislação voltadas para questão habitacional e fundiária no país, destacando-se a importância das discussões voltadas para esta temática. Então, neste estudo, tem-se como objetivo apresentar reflexões sobre a regularização fundiária de assentamentos informais, à luz da legislação urbanística brasileira relacionada ao tema.

Para isto, foi realizado levantamento bibliográfico e documental sobre temas voltados para a questão habitacional e fundiária no país, com ênfase nos assentamentos urbanos informais. Assim, foram reunidos instrumentos legais de amparo à regularização das ocupações informais no espaço urbano, realizando-se discussão sobre a temática, tendo como enfoque a cidade de Teresina, estado do Piauí.

8.2 Ocupações informais e a possibilidade de regularização fundiária

Diante de uma urbanização marcada pela atuação e domínio do mercado imobiliário especulativo, é comum que os assentamentos precários nas cidades brasileiras sejam estabelecidos em áreas vulneráveis, porém este posicionamento não se dá por acaso. São localizados em áreas onde o mercado imobiliário não pode ou não tem interesse em atuar, como em áreas vulneráveis a eventos naturais como enchentes, inundações, desabamentos, que Rolnik (2014) intitula de solos não seguros. Portanto, é a população pobre, moradora de áreas de risco que mais sofre com a ausência de acesso à cidade. O alto preço dos terrenos e de aluguéis atrelados à ineficácia de políticas públicas habitacionais, que atendam a toda a demanda, fazem com que a população de baixa renda se estabeleça ilegalmente em espaços da cidade, que muitas vezes são inadequados.

Desta forma, segundo Rubin e Bolfe (2014, p. 212):

o problema habitacional brasileiro é de difícil solução, pois as políticas adotadas apenas mascaram o problema e acabam beneficiando o setor privado e as classes mais influentes na geração de riquezas do país. Esse processo de valorização dos interesses de uma minoria prevalece há muito tempo e só poderemos contar com uma solução para os problemas urbanos das classes menos favorecidas quando essas ideias forem colocadas de lado.

No entanto, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, no Art. 25, afirma-se que toda pessoa tem direito a um padrão de vida adequado, capaz de assegurar a si e à sua família saúde, vestuário, alimentação, moradia e segurança (UNESCO, 1998). Portanto, considerando que, de acordo com a legislação, todos os seres humanos são iguais perante a lei

e que é direito de todo cidadão uma moradia, são muitos brasileiros que estão privados de seus direitos e da cidade.

Para Maricato (2011), a propriedade da terra é o nó da sociedade brasileira. No meio rural, com os latifúndios responsáveis pela expulsão dos camponeses, desde a década de 1980 e a implantação de grandes obras, como hidrelétricas, é impulsionada a migração campo-cidade. Por outro lado, na cidade, os altos preços da terra e da moradia induzem os imigrantes de baixa renda a se instalarem em núcleos urbanos informais, carentes de infraestrutura e serviços urbanos como as favelas. A questão da terra alimenta as desigualdades no território brasileiro, sendo a principal causa dos conflitos sociais (MARICATO, 2011).

Na visão de Pequeno (2008), há três períodos de ações públicas voltadas para as favelas: a primeira é voltada para remoção das favelas e o reassentamento das famílias em conjuntos habitacionais nas periferias das cidades. O segundo período é marcado pelo início da urbanização das favelas, elaboração de projetos e execução de obras para a melhoria dos assentamentos urbanos informais. Nesta fase vê-se a favela como parte inerente da cidade, com comunidades consolidadas, têm-se na urbanização uma forma de redução do custo de obras com a construção de novas unidades habitacionais essenciais ao reassentamento. Sendo assim, esta fase tem como característica além de ações físicas nas comunidades, ações de cunho social com a presença de técnicos de serviço social visitando as ocupações e amenizando os conflitos. Devido à ausência de elementos jurídicos, esta fase não permitiu significativos avanços. Em seguida, a urbanização de favelas passa a fazer parte das políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitacional, marcando a terceira e atual fase.

Na década de 1930, teve início o processo de favelização no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, atual capital do país. Em 1937, surgiu o primeiro Código de Obras do município, em que as favelas são citadas. Este código proibia qualquer obra nas favelas e a formação de novas ocupações daquele tipo, na cidade. Vale citar, que a existência de, pelo menos, dois casebres, já era considerado favela (VALLADARES, 2005). Além disso, previa a demolição dos assentamentos urbanos informais, com a retirada da população e transferência, para outros núcleos habitacionais a serem formados.

Entretanto, é partir da década de 1940, que ocorreu um recenseamento de favelas do Distrito Federal, então Rio de Janeiro, por meio de um trabalho feito pelo médico Victor Tavares de Moura, publicado em 1943, intitulado, Favelas do Distrito Federal, bem como, o Trabalho de Conclusão de Curso de assistente social, de Maria Hortência do Nascimento e Silva, publicado em 1942. Ambos os trabalhos deixam claro “a necessidade de dados concretos para uma gestão mais eficaz da pobreza e de seus espaços” (VALLADARES,

2005, p. 56). Assim, em 1949, é publicado o primeiro Recenseamento das favelas do Rio. Em seguida, no ano de 1950, foi publicado o Recenseamento Geral de 1950, realizado pelo IBGE, em que “Pela primeira vez, o Censo Demográfico não só permite conhecer a população das favelas e suas condições de vida, como também comparar a população do Distrito Federal em seu conjunto” (VALLADADRES, 2005, p. 66).

Dos anos 1940 a 1980, o Brasil foi marcado pela industrialização. No entanto, as altas taxas de industrialização eram concentradas nas metrópoles, com grande oferta de empregos a baixos salários, refletindo em “autoconstrução da casa, ocupação irregular da terra, extensão horizontal de bairros sem urbanização cuja ocupação era viabilizada pelo precário transporte sobre rodas, indispensável para transportar a força de trabalho” (MARICATO, 2011, p.13). O Estado brasileiro, praticamente, ignorou a política urbana e metropolitana, desde o declínio do Banco Nacional de Habitação (BNH), na década de 1980 até a criação do Ministério das Cidades em 2003 (MARICATO, 2011).

O mercado imobiliário privado no país sempre teve grande atuação. No período de atuação do BNH este banco arrecadava fundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e transferia para agentes imobiliários privados (MARICATO, 2011). Desta forma, “Empreendedores imobiliários, empreiteiros de obras públicas e concessionários de serviços dialogam permanentemente com os executivos e legislativos municipais, e sobre estes exercem grande pressão e influência”. Isto implicou em ausência de política pública fundiária (MARICATO, 2011, p.127).

Desde o fechamento do Banco Nacional de Habitação, em 1986, não houve uma política governamental que fosse voltada de fato para os problemas de moradia e regularização fundiária. O que ocorria eram programas locais como no Rio de Janeiro, por meio da Favela Bairro, no início em 1993, onde havia uma política voltada para favelas e assentamentos irregulares (D’OTTAVIANO; PASTERNAK, 2015).

A década de 1980 foi um período de discussão sobre o acesso ao solo urbano para a população de baixa renda tanto a respeito dos direitos de posse do terreno e integração a malha urbana da cidade dos assentamentos informais bem como, a inibição da especulação imobiliária. A redemocratização permitiu maior atuação dos municípios, incluindo novos instrumentos de planejamento e gestão urbana (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011).

Neste período foram implantados o Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) em Recife, Profavela, em Belo Horizonte, as Áreas Especiais

de Interesse Social (AEIS), em Diadema, todos iniciados na década de 1980 (MARICATO, 2017).

Os Movimentos Sociais foram importantes, pois mobilizaram vertentes a serem inseridas na Constituição de 1988. Como os artigos 182 e 183 referente a Política Urbana, no qual tratava de democratização do acesso ao solo urbano. O início do século XXI foi marcado por fatos positivos para a política urbana no país como a inserção em 2001, por meio da Lei nº 10.257, o Estatuto da Cidade (EC), que institui “diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade e da gestão democrática das cidades” (BRASIL, 2001).

O maior ganho para a questão fundiária no país, estabelecido na Constituição de 1988, foi a inibição da especulação imobiliária, por meio do imposto progressivo e usucapião para áreas particulares ocupadas por favelas há mais de cinco anos sem contestação judicial. Estes feitos foram uma prévia para implantação do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. O Estatuto da Cidade criou instrumentos de gestão, visando regulamentar questões do uso do território e participação da comunidade, além de propor a definição da função social da propriedade e da cidade. Nele consta o Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo, com o fim de inibir a especulação imobiliária (BRASIL, 2001). Esta atividade de especulação retém terrenos com o objetivo de valorização do imóvel, provocando, assim, vazios urbanos nas regiões centrais, tendo como consequência a expansão do território urbano, sendo uma forma de segregação da população dos centros urbanos (BAZOLLI, 2012).

Foram tomadas outras medidas, tais como, a implantação do Ministério das Cidades, no ano de 2003, com atribuição de promoção do Direito à Cidade e a inclusão social, visando a igualdade, melhoria da qualidade de vida e das cidades brasileiras, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído em 2007, o Programa Nacional de Habitação, em 2008, e, a lei federal de número 11.977/2009, do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituindo a regularização fundiária como obrigação do Estado, destacando-se a inserção de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), que diz respeito à área urbana destinada, predominantemente, à moradia de população de baixa renda. Tais ações ratificaram a atuação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2009a). E mais recente, a lei 13.475/2017, que trata da regularização fundiária urbana no país (BRASIL, 2017).

8.3 As leis voltadas para a regularização fundiária urbana

Nos últimos anos, foram implantadas, no Brasil, legislações em âmbito nacional, voltadas para a questão habitacional, regularização fundiária, saneamento ambiental, resíduos sólidos, transporte e mobilidade urbana. Dentre elas, destaca-se a Lei Federal no 10.257, de 10 de julho de 2001, que dispõe sobre os princípios e as diretrizes fundamentais da política urbana, intitulada de Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Considera-se a implantação do Estatuto da Cidade, como um grande avanço, quanto à legislação de direito à cidade, a partir de alterações nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, de 1988. O Estatuto da Cidade (EC) tem como objetivo regulamentar questões do uso do território e participação da comunidade, além de propor a definição da função social da propriedade e da cidade, ordenando então, o crescimento do setor imobiliário. No Estatuto da Cidade (EC), está previsto o estabelecimento de cidades sustentáveis, que incluem o direito à terra urbana, à moradia, ao trabalho e ao lazer, à infraestrutura urbana, transporte e serviços público. Dentre estas propostas, ressalta-se a importância da inclusão, nas cidades, das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que são instrumentos que garantem a legitimação do uso prudente de ocupação do solo, sendo uma forma de redistribuição da terra urbana, diminuindo a atuação da especulação imobiliária (BRASIL, 2001).

Ao discorrer sobre o Estatuto da Cidade, Maricato (2010, p. 6), embora reconhecendo problemas e limitações, destaca sua importância e abrangência, afirmando que:

Assumindo um enfoque holístico a lei inclui: diretrizes e preceitos sobre planos e planejamento urbano, sobre gestão urbana e regulação estatal, fiscal e jurídica (em especial sobre as propriedades fundiárias e imobiliárias), regularização da propriedade informal, participação social nos planos, orçamentos, leis complementares e gestão urbana, parcerias público-privadas, entre outros temas.

Em 2003, foi implementado o Ministério das Cidades que integra o planejamento de provisão habitacional, juntamente com o planejamento urbano, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana e tem como incumbência ser o subsídio de apoio para implementação do Estatuto das Cidades. Para o Ministério das Cidades, o enfrentamento da questão habitacional deve-se à rápida proliferação da problemática, mas também do precário banco de dados abrangentes, especialmente, em nível nacional. As informações disponíveis para elaboração de políticas públicas são em geral insuficientes, parciais ou seguem metodologias pouco compatíveis entre si (BRASIL, 2003).

Dando continuidade aos processos de implantação de políticas voltadas para a questão urbana, no ano de 2005, é criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social,

vinculado ao Ministério das Cidades. A lei nº 11.124 de junho de 2005, dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Ao SNHIS cabe implementar políticas e programas para viabilizar o acesso da população de baixa renda à habitação bem como articular, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor habitacional, e com isso viabilizar à população de menor poder aquisitivo, o acesso à terra urbanizada e à habitação digna (BRASIL, 2005).

Ainda, fica a cargo do Ministério das Cidades coordenar as ações do SNHIS, estabelecer a implantação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social e os Programas de Habitação de Interesse Social, além de elaborar e definir o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social. Já o FNHIS, é de natureza contábil, com o objetivo de gerenciar os recursos orçamentários para os programas voltados para a implantação de políticas habitacionais populares (BRASIL, 2005).

Já em 2007, foi estabelecida a Lei Federal nº 11.481/2007, que designava ao Poder Executivo, por intermédio do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a parceria com Estados e Municípios, e caso necessário, realizar contratos com a iniciativa privada, a fim de executar ações voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União (BRASIL, 2007a). A criação desta lei foi importante, dentre suas medidas, pois ratifica as propostas implantadas na Lei Federal nº 10.257/2001. Sendo assim, mais um progresso quanto à elaboração, implantação e aplicação de questões voltadas para o acesso à terra urbana.

Ainda, no mesmo ano de 2007, foi implantado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com a finalidade de promover o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do país, além de investir em infraestrutura e estímulo ao crédito e ao financiamento (BRASIL, 2007b). Nos projetos de melhorias de assentamentos urbanos informais, passam a constar saneamento básico, infraestrutura, além de intervenções em áreas de risco ou de proteção ambiental. Segundo D’ottaviano e Pasternak (2015), é a primeira vez que o governo federal destina um grande volume de recursos para urbanização de favelas, pois estavam previstos 657,4 bilhões de reais, a serem investidos no referido programa, do ano de 2007 a 2010, até o lançamento da segunda etapa do PAC no ano de 2011, sendo que do total investido, 11,8 bilhões eram destinados à urbanização de favelas (PAC, 2010).

Em 2009, foi implantado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), por meio da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009a), destinada a ampliar o acesso à moradia, oferecendo subsídios para aquisição da casa própria, voltados para a classe de baixo

poder aquisitivo, como também à classe média. O programa foi um grande avanço no setor habitacional, devido ao elevado volume de investimentos para a produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos, entretanto, apesar da proposta do programa contar com a regularização fundiária, ele passou a ser implantado sem aplicar a reforma fundiária do país, deste modo, o que ocorreu no Brasil foi o aumento dos preços das terras, nas proximidades dos empreendimentos do PMCMV e o afastamento, ainda maior, dos pobres das áreas centrais das cidades (MARICATO, 2017).

Portanto, as camadas da população de menor poder aquisitivo, vão cedendo lugar para as mais ricas, afastando-se, cada vez mais, de áreas centrais e privadas de alguma infraestrutura e serviços urbanos. A população ao se estabelecer, cada vez mais, em áreas mais distantes nas cidades, provocam maiores deslocamentos, maior tempo médio de viagem, diminuição da cobertura vegetal das cidades e maiores investimentos em transporte e infraestrutura, então, toda a cidade é prejudicada.

Ainda, é válido citar que há leis voltadas para a questão de regularização fundiária atreladas as áreas de preservação, como é o caso da Lei nº 12.651/2012, que dispõe sobre a Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos em áreas de preservação permanente-APP (IPEA, 2016). Quanto aos assentamentos urbanos informais, localizados em Áreas de Preservação Permanente (APP), exceto áreas de risco, a lei permite que sejam regularizados, com ressalvas. Para isso, é necessário que seja apresentado projeto, atendendo às exigências estabelecidas nos artigos 64 e 65 da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, conhecido como novo Código Florestal (BRASIL, 2012), que dispõem sobre a proteção da vegetação nativa.

Por fim, recentemente entrou em vigor a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, sendo interpretada como uma complementação e atualização da Lei do PMCMV.

De acordo com a lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017), a Regularização fundiária urbana (REURB) é composta de duas modalidades: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S), que trata de regularização fundiária para núcleos urbanos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), que compreende a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na Reurb-S.

A seção que trata de Regularização Fundiária Urbana (REURB), no seu Artigo 10, prevê dentre outros objetivos “I - Identificar os núcleos urbanos informais que devam ser

regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;” bem como “III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados” além disso, “IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda”, e ainda “VII - garantir a efetivação da função social da propriedade” (BRASIL, 2017, p.1). Verifica-se com estes objetivos que há uma preocupação da Reurb em integrar as ações, sabendo que apenas o título de propriedade não é suficiente para garantir a dignidade e qualidade de vida ao cidadão, mas somente com um conjunto de medidas poderá haver efetivação do direito à cidade.

Podem ser regularizados imóveis de até 250,00 m², que até 22 de dezembro de 2016, tenham sido ocupados por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, com a finalidade de moradia para o possuidor e sua família, desde que o possuidor não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel rural ou urbano. E, caso o imóvel seja maior do que 250,00 m², ele é passível de regularização, se ao dividir-se a área total pela quantidade de possuidores, este valor for inferior a 250,00 m². Ainda, a lei federal afirma que é facultado ao poder público conceder autorização de uso àquele imóvel urbano que foi utilizado para fins comerciais (BRASIL, 2017).

Além disso, para a regularização fundiária, é necessária a aprovação de projeto de regularização, que inclui exigências presentes na seção II da lei 13.465/2017, dentre elas: “VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso; VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso” (BRASIL, 2017, p.6) A aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, como também, a aprovação ambiental, ficará a cargo do órgão ambiental municipal, caso o município seja este capacitado para tal (BRASIL, 2017).

Destaca-se, ainda, a etapa de registro de imóveis, que segundo Queiroz, Lima e Sousa Junior (2019, p. 35), “é a que se oficializa por meio de documentação apropriada do direito propriedade dos imóveis aos seus devidos proprietários, e por isto se constitui uma das etapas mais importantes de todo o processo de regularização fundiária”. Ainda, segundo Queiroz, Lima e Sousa Junior (2019, p. 35), tal registro deve ser realizado, “junto ao cartório responsável e, além disso, é precedido de etapas preliminares investigativas quanto ao histórico de movimentação da propriedade dos lotes a serem contemplados”.

A partir das exigências para regularização fundiária de áreas urbanas, presentes na lei 13.465/2017, foi feita a compilação dos dados e elaborada uma lista de itens necessários, que o requerente deve apresentar para efetivar a solicitação de regularização:

- Não possuir outro imóvel;
- Tempo de ocupação do lote, adequado ao exigido: até 22 de dezembro de 2016, e lote tenha sido ocupado por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição;
- Trata-se de lote de uso residencial;
- Lote não situado em área com restrições de uso;
- Lote não situado em área proibidas para REURB;
- Dimensionamento do lote de até 250m². Acima deste valor, verificar as observações no artigo 77 da lei;
- Existência de projeto de regularização fundiária conforme exigências na sessão II do Capítulo III da lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana. E ainda, conter os elementos, conforme o caso, constados nos artigos 64 ou 65 da Lei nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012), conforme estabelece o artigo 12 da lei 13.465/2017.

Há outras leis que possuem diretrizes voltadas para a melhoria das cidades, como as leis municipais de uso e ocupação do solo urbano. No caso de Teresina, tem-se a Lei complementar nº 4.729, de 10 de junho de 2015, que dispõe sobre o Código de Obras e Edificações de Teresina (TERESINA, 2015b).

Ainda, é possível citar outros instrumentos legais aplicáveis de ordem ambiental, úteis para melhoria da qualidade de assentamentos precários e da cidade como um todo, como a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 1981), que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, e a Resolução nº 412, de 13 de maio de 2009, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que “estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social” (BRASIL, 2009b, p. 1).

A reforma fundiária tende a interferir em melhorias nos demais setores como habitação, transporte e saneamento, mas para isso, é preciso uma articulação das três escalas: federal, municipal e local, bem como, tratar a questão da cidade de forma holística, a fim de ocorrer uma elaboração adequada e uma efetiva aplicação das políticas públicas e da legislação vigente.

Desta maneira, infere-se que há respaldo legal voltado para a questão habitacional e de regularização fundiária no país, porém isto não tem assegurado o direito à cidade, visto que, somente ocorrerá quando houver distribuição equitativa dos espaços urbanos, ou seja, o crescimento de cidades não segregadas, que proporcionem ao cidadão cidades mais justas e com mais qualidade de vida urbana. No entanto, isto apenas será possível quando o ordenamento do espaço urbano não for dominado por um mercado imobiliário restritivo e especulativo, o qual impede uma parcela da população ao acesso à terra urbanizada.

Mesmo diante da evolução quanto aos instrumentos legais voltados para a política urbana, a solução para a problemática fundiária no país somente ocorrerá quando houver mudanças radicais e relacionadas ao modo de produção capitalista, que geram espaços fragmentados, com desequilíbrios ambientais e com desigualdades sociais e espaciais. Deste modo, deve-se haver a implantação de políticas voltadas para moradia, emprego e renda, educação e lazer.

Ou seja, o direito à cidade inclui uma gama de direitos que somente juntos e integrados podem fazer com que a sociedade seja beneficiada. E isto inclui a regularização fundiária de assentamentos urbanos informais, em locais que não causem riscos ao morador, para assim, garantir um direito fundamental ao cidadão, o da moradia. Nesta perspectiva, como afirma Rolnik (2014, p. 636), “*La vivienda adecuada no son cuatro paredes y un techo, es mucho más que eso*”, pois, a moradia de um cidadão reflete seu modo de vida e de sua família e, também, os acessos a serviços urbanos como transporte, educação, saúde e equipamentos de lazer.

Em se tratando de moradias estabelecidas em áreas precárias, foi constatado por Valladares (2005) que os moradores não desejam mudar do local onde vivem, mas esperam que haja melhorias nas condições de vida, com serviços urbanos, mobilidade e equipamentos sociais. Este fato pôde ser constatado, na cidade de Teresina, capital do Piauí, estado do Nordeste do Brasil, por meio de entrevistas realizadas em alguns assentamentos urbanos informais, Vila Irmã Dulce, Vila Santa Bárbara, Vila Alto da Ressurreição e Parque Brasil. Na área urbana da cidade, foram identificados o número de 195 assentamentos habitacionais informais, totalizando, aproximadamente, o número de 135 mil pessoas. Em 2017, foram visitadas quatro destas comunidades: a Vila Santa Bárbara, Vila Irmã Dulce, Vila Alto da Ressurreição e Parque Brasil, e entrevistado o total de 16 moradores, que, relataram que gostavam do local onde viviam, não almejando trocar de casa ou de bairro. Foi observado, ainda, que a preocupação maior estava em obter melhorias para a comunidade, como a implantação de áreas de lazer e esgotamento sanitário.

Na Vila Santa Bárbara refere-se a assentamento informal implantado na regional Leste de Teresina, desde o ano de 1999, atualmente, com 1.800 moradores. No ano de 2000, a Associação de Moradores, juntamente com a liderança comunitária solicitaram à Superintendência de Desenvolvimento Rural da Prefeitura de Teresina (SDR), a desapropriação do terreno para legitimação de posse. Atualmente, parte do terreno é de propriedade da Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) e a outra é de propriedade privada, assim, apenas, uma parcela dos moradores possuem título de posse. Segundo a PMT, por meio da SDU-Leste, a questão de titularização de posse na Vila Santa Bárbara, ocorre um entrave relacionado ao fato de que o terreno de propriedade privada tem vários donos, o que dificulta a negociação.

Dessa forma, os moradores que não possuem a titularidade nestas áreas, sentem-se inseguros, como relata a moradora S.V. da Vila Santa Bárbara, chefe de família, que afirma que, apesar da ocupação estar inserida no local há mais de 15 anos, e de o assentamento com 1.800 domicílios, apresentar o maior número de unidades habitacionais da regional, sente-se insegura quanto a ser despejada, relatando ser o motivo que lhe causa maior desconforto quanto a sua morada. É o caso, também, do assentamento urbano Parque Brasil, surgido no ano de 2002, na regional Centro-Norte da cidade, com a presença de, aproximadamente, 4.000 domicílios, mas nenhum morador possui titularidade de posse.

Desta maneira, enquanto a regularização fundiária dos assentamentos informais não acontece, a Prefeitura Municipal de Teresina tem realizado algumas ações pontuais de melhoria, como aconteceu na Vila Alto da Ressurreição, localizada na regional Sudeste de Teresina. Esta comunidade recebeu recursos do PAC-2, por meio do Ministério das Cidades, para pavimentação de ruas (Figura 8.1), construção de 109 casas e de escola (TERESINA, 2014). Foi observado, em visita ao local, que existem áreas bem estruturadas, com melhoria na pavimentação e nas calçadas, apesar de acessibilidade precária afetando potencialmente as pessoas com mobilidade reduzida.

Figura 8.1: Rua em piso de pedra na vila Alto da Ressurreição



Fonte: Geovana Vieira (2017)

Quanto à concessão da posse de terra aos moradores, da Vila Alto da Ressurreição, em seu relato, o morador A.P. afirmou que, a Prefeitura Municipal de Teresina fez cadastramento socioeconômico das famílias, visando promover a regularização dos lotes da comunidade, mas, por enquanto os moradores ainda não conseguiram a titularidade.

É o que ocorre, também, na Vila Irmã Dulce, localizada na regional Sul da cidade desde 1998, e que apresenta população estimada de 14.222 mil moradores, distribuídos em 3.989 domicílios, ocupando 209 hectares de terreno, representando, em termos populacionais, o maior assentamento da capital (IBGE, 2011). Apesar de estar consolidada como parte da cidade, compondo a paisagem urbana há mais de 20 anos, a área ainda não foi regularizada e os moradores não possuem titularidade do terreno, mesmo com a Prefeitura Municipal prestando serviços urbanos, e os demais órgãos públicos, estaduais e federais, promovendo ações pontuais de melhorias na comunidade.

A Vila irmã Dulce recebeu investimentos em infraestrutura por meio de programas do governo, como de Urbanização de Assentamentos Precários, por meio do Ministério das Cidades. Entretanto, a situação da vila, ainda, apresenta vários problemas não sendo das melhores. O serviço de transporte urbano é ineficiente, dificultando a integração da comunidade com a malha urbana da cidade, sendo potencializado pela sua localização na franja periférica de Teresina e, conseqüente, dificuldade de acesso (Figura 8.2). Ainda, segundo os moradores do assentamento, há diversos pontos de alagamento e galerias a céu aberto (Figura 8.3).

Figura 8.2: Avenida Henry Wall de Carvalho, um dos principais acessos à Vila Irmã Dulce



Fonte: Geovana Vieira (2019)

Figura 8.3: Ausência de esgotamento sanitário na Vila Irmã Dulce



Fonte: Geovana Vieira (2017)

Sabe-se que, muitas vezes, a realocação da população de assentamentos informais existentes em áreas de risco é necessária, pois as moradias nesses locais podem causar ameaça à segurança dos moradores. No entanto, há assentamentos irregulares, que estão estabelecidos em áreas precárias, porém possíveis de serem urbanizadas, ou seja, dependendo da situação do assentamento ele pode ser urbanizado e a população mantida. Entretanto, o que tem acontecido, diversas vezes, é a relocação da população em outros territórios, geralmente, distante de onde viviam, inadequadas para suas necessidades, afastando-as dos laços de amizade, da proximidade com os meios de sobrevivência, como empregos e oportunidades de educação, lazer e cultura e demais serviços urbanos.

Neste sentido, Castilho, Bautista e Gomes (2019, p. 224) afirmam que, “quando se retira o território das pessoas que os produziram, os homens e as mulheres também perdem suas formas de existência, problema que se agrava quando não se lhes oferecem alternativas concretas de vida digna na cidade”.

Deste modo, seria importante, a melhoria da infraestrutura física dos assentamentos urbanos precários, para que eles possam ser integrados à cidade formal. Mas também, em paralelo a isso, é imprescindível a regularização jurídica do terreno, para propiciar segurança aos moradores, quanto à titularidade do imóvel, pois, se não se tem a posse do terreno, segundo Machado, Bodnar e Silva (2017, p. 339), “não há condições jurídicas de constituir a propriedade. Quando há a falta do título, somente há a posse sobre o imóvel, ou seja, propriedade informal”.

É preciso citar, que está em elaboração, pela Prefeitura Municipal de Teresina, o Plano de Regularização Fundiária de Interesse Social. No documento há o levantamento das áreas irregulares de Teresina, incluindo ocupações informais e, também, empreendimentos

habitacionais populares públicos, que ainda não tenham sido regularizados, ou que possuem alguma irregularidade.

O Plano de Regularização Fundiária de Interesse Social, do município de Teresina está baseado na Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), tendo sido divulgado para moradores de assentamentos informais, em reunião aberta, no ano de 2018. A Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) informou que, até aquele momento, tinha sido cadastrado, pela PMT, o total de 217 assentamentos, devidamente separados por regional administrativa. Na ocasião, foi divulgado, também, aos participantes as orientações de como dar início ao processo de regularização de núcleos urbanos informais (Informação verbal)⁵.

Entre as informações divulgadas foi disponibilizado que, de acordo com a lei 13.465/2017, artigo 14 (BRASIL, 2017, p. 27), estão aptos a solicitar a Regularização Fundiária Urbana (Reurb):

- I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
- II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;
- III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;
- IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e
- V - o Ministério Público.

Ou seja, os próprios beneficiários, coletivamente ou por meio de associação de moradores, ou outras organizações sociais, como também de forma individual, isto é, quando o morador e sua família, atenderem às exigências da lei, podem dar entrada no processo de regularização. Ressalta-se que, esta informação divulgada no Seminário Geral foi de grande valia para a população que, em sua maioria, desconhecia esta possibilidade.

De acordo com informações obtidas na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMDUH), há interesse da prefeitura municipal na regularização dos assentamentos informais. Neste sentido, foi dado início ao processo de regularização de alguns assentamentos urbanos informais na cidade. Além disso, está prevista a atuação de forma mais intensa e eficaz, pela prefeitura, após a obtenção dos dados oficiais do Plano de Regularização Fundiária de Interesse Social. (informação verbal)⁶.

⁵ Informação verbal obtida em palestra ocorrida no Seminário Geral, promovido pela Prefeitura Municipal de Teresina, em 2018, aberto ao público, no ano de 2018.

⁶ Informações obtidas com funcionário da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEMDUH).

Destaca-se, ainda, que a Agenda 2030, elaborada pela Prefeitura Municipal de Teresina (TERESINA, 2015a, p. 40), tem como uma das diretrizes, a “Urbanização das ocupações viabilizando o acesso aos serviços, equipamentos públicos, infraestrutura urbana, mobilidade, proteção ao meio ambiente e legalização fundiária”. Desta forma, espera-se que nos próximos 13 anos as famílias já possuam o direito a sua moradia regularizado e que tenham, verdadeiramente, o sentimento de segurança, quanto à titularidade de sua residência, quesito que quando não atendido, gera maior desconforto para os moradores, especialmente para as mulheres.

8.4 Considerações Finais

A questão urbana deve ser tratada como quesito fundamental para a melhoria da qualidade de vida nas cidades, e isto inclui, benefícios urbanos iguais para todos os cidadãos independentemente do poder aquisitivo. Pois, sem a reforma urbana não há desenvolvimento, considerando-se que, o país continuará crescendo sobre desigualdade social e destruição do meio ambiente.

Entre os entraves para efetivação da regularização fundiária, no país, destaca-se que, a habitação informal é tratada de forma isolada, não havendo conjunção de programas, como os relacionados a emprego, renda e habitação, de forma que cada um possa dar suporte ao outro, a fim de garantir a solidez dos mesmos.

Então, foi observado que, apesar das diversas leis sobre o direito à posse da terra, criadas no Brasil, a ausência de integração com demais setores não conseguiu inibir a formação de mais desigualdades no espaço urbano. Ressalta-se que, há assentamentos urbanos em Teresina que, embora tenham tido início há mais de 20 anos, abrigando milhares de famílias, ainda, não foram regularizados e seus moradores não contaram com o benefício e a tranquilidade de possuir o título de posse de seus imóveis. Entretanto, em paralelo a isso, os órgãos públicos fazem ações pontuais de melhorias nas comunidades, como uma forma de proporcionar melhor qualidade de vida ao cidadão, porém, na realidade, estes investimentos, sem a regularização, não são suficientes para dar segurança ao morador, especialmente para os chefes de família, vítima da ausência de direito à cidade.

Infer-se, portanto que, é plenamente possível a regularização de assentamentos urbanos informais, mesmo que, enfrentando o desafio de regularizar, sem incentivar novas ocupações. Para isso, é preciso investimento em pesquisas sobre a cidade, como a questão habitacional e fundiária, para então, se obter subsídios direcionados para elaboração de

políticas públicas eficazes, e em seguida, efetivar a aplicação destas políticas de forma satisfatória. Desta maneira, a cidade poderia cumprir sua função social e, assim, proporcionar melhor qualidade de vida aos cidadãos.

8.5 Referências

- ALENCAR, A. K. B. de. Crescimento Urbano x Assentamentos Precários: a continuidade de processos insustentáveis. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, v. 3, n.1, p.148-167, 2014.
- BAZOLLI, J. A. A tímida aplicação do Estatuto da Cidade como ferramenta para a regularização fundiária urbana. **Revista da Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT)**, Tocantins, v. 4, n. 4, p.157-178, jan. 2012.
- BIENENSTEIN, R.; PASCHOALINO, R. B.; CORREIA, D. V. DO A.; CRUZ, M. C. M.; SANTOS, F. R. DE O. Regularização fundiária sustentável: alguns desafios. **Planejamento e políticas públicas**, n. 37, jul./dez., 2011, p.153-184.
- BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02. set. 1981. Seção 1, p.1
- BRASIL. Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11.jul. 2001. Seção 1, p.1
- BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29. mai. 2003. Seção 1, p.1
- BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16. jun. 2005. Seção 1, p.1
- BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31. mai. 2007a. Seção 1.
- BRASIL. Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27. nov. 2007b. Seção1 , p.1.
- BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida–PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 2009a. Seção 1, p.2.

BRASIL. Resolução nº 412, de 13 de maio de 2009. Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 mai. 2009b. p. 75-76.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa...e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25. mai. 2012. Seção 1, p.1

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal... e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12. Jul. 2017. Seção 1, p.1

CASTILHO, C. J. M.; BAUTISTA, D. C. G.; GOMES, M. B. A urbanização neoliberal em territórios ameaçados no âmbito do embate entre diferentes racionalidades de produção de ambientes urbanos. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 1, p. 222-236, jan./abr, 2019.

D'OTTAVIANO, C.; PASTERNAK, S. Políticas recentes de melhorias urbanas: municípios pequenos e médios e favelas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.17, n.1, p.75-88, abril 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2018.

GONÇALVES, N.L.; ZANCHETI, S. M. Conservação urbana e regularização fundiária de assentamentos populares. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 6, n. 3, p. 323-337, set./dez. 2014.

GONÇALVES, R. S. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, 2009.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**: primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2011.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: síntese de indicadores 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IPEA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades, 2016.

MACHADO, M. F.; BODNAR, Z.; SILVA, K. C. Governança para a sustentabilidade urbana e a regularização fundiária. **Revista da ESMESC**, v. 24, n.30, p. 329-350, 2017.

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

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, E. **The Future of Global Peripheral Cities**. Latin American perspectives, Los Angeles, v.44, n.2, p. 18–37, mar. 2017.

PAC. Programa de Aceleração do Crescimento. **Balanco 4 anos: 2007-2010**, 2010.

Disponível em:

<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf921012944fb273e36.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

PEQUENO, R. B. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. *Diez anos de combios em el Mundo, em la Geografia y em las Ciencias Sociales*, 1999-2008. **Actas del X Coloquio Internacional de Geocritica**, Universidad de Barcelon, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/275.htm>. Acesso em: 14 jun. 2019.

QUEIROZ, J. H. M.; LIMA, D. F.; SOUSA JUNIOR, A. M. Regularização Fundiária de Interesse Social: A Etapa de Registro de Imóveis no Município de São Miguel/RN. **Caderno de Pesquisa, Ciência e Inovação**. v. 2, n.1, 2019.

RODRIGUES, A. M. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metr pole**, n. 12, p. 9-25, 2004.

ROLNIK, R. Es la población pobre la que va a sufrir. Entrevista realizada por Jaime Erazo a Raquel Rolnik. Políticas de vivienda posdesastres en América Latina. **Bulletin de l'Institut Français d' tudes Andines**, 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/bifea/5997>. Acesso em: 14 jun. 2019

ROLNIK, R., CYMBALISTA, R., NAKANO, K. Solo urbano e habita o de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF**, v. 13, p. 123-158, 2011.

RUBIN, G. R.; BOLFE, S. A. O desenvolvimento da habita o social no brasil. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 36 n. 2, p. 201–213, maio/ago. 2014.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. **Alto da Ressurrei o e Frei Damião são beneficiados com obras que contabilizam R\$ 25 milhões**, 2014. Disponível em: <http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/noticia/Alto-da-Ressurreicao-e-Frei-Damiao-sao-beneficiados-com-obras-que-totalizam-R-25-milhoes/2185>. Acesso em: 25 abr. 2019

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento (SEAMPLAM). **Agenda 2030: a cidade desejada**, 2015a. Disponível em: <http://semplan.35.193.186.134.xip.io/wp-content/uploads/sites/39/2015/10/Teresina-Agenda-2030.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. Lei Complementar N  4.729, de 10 de junho de 2015. Dispõe sobre o Código de Obras e Edifica es de Teresina e dá outras providências. **Diário Oficial do Município – DOM**, Teresina, PI, 26. jun. 2015b.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.

VALLADARES, L. P. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

ZAMONER, T. A nova lei e os velhos desafios no contexto de atuação da Defensoria Pública em processos de regularização fundiária de interesse social. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. São Paulo, v. 3 n.17 p.21-32, ago 2018.

9 ASSENTAMENTOS HABITACIONAIS INFORMAIS NAS CIDADES: IMPACTOS AMBIENTAIS E MUDANÇAS NA PAISAGEM

Geovana Alves Rocha Vieira
Wilza Gomes Reis Lopes
Antônio Cardoso Façanha

RESUMO

A paisagem não é estática, sendo constantemente modificada, tanto por fenômenos naturais, quanto pelas realizações do homem, que visam suprir suas necessidades, tais como, alimentação, locomoção e habitação. Diretamente relacionadas ao aumento da população, observa-se que a implantação de moradias representa um dos fatores que mais transformam a paisagem. O déficit habitacional no Brasil, 6.355.743 milhões, induz a uma parcela da população a residir em assentamentos informais, como única alternativa de aquisição de moradia. Até o ano de 2018, foram contabilizados na cidade de Teresina 195 assentamentos urbanos informais que são fatores de modificações da paisagem urbana assim como a produção pública habitacional de interesse social. Deste modo, neste estudo apresentam-se reflexões sobre a mudança da paisagem e os impactos ambientais gerados a partir do surgimento de assentamentos habitacionais informais. Para isto, foram compiladas e analisadas leis ambientais e resoluções do CONAMA. Além disso, foi realizada visita in loco, com registro fotográfico, no assentamento urbano informal Vila Irmã Dulce, na zona sul da cidade de Teresina.

Palavras-chave: leis ambientais; assentamentos urbanos informais; paisagem urbana.

ABSTRACT

The landscape is not static, being constantly modified, both by natural phenomena and human achievements, which aim to supply their needs, such as food, movement and housing. Directly related to the increase in population, it is observed that the implementation of housing represents one of the factors that most transform the landscape. The housing deficit in Brazil, 6.355.743 million, induces a portion of the population to reside in informal settlements as the only alternative for housing acquisition. Until 2018, 195 informal urban settlements were registered in the city of Teresina, which are factors of changes in the urban landscape as well as the public housing production of social interest. Thus, this study presents reflections on landscape change and the environmental impacts generated from the emergence of informal housing settlements. For this, environmental laws and resolutions of CONAMA were compiled and analyzed. In addition, visit was made on site with photographic, in informal urban settlement Vila Irmã Dulce, in the southern part of the city of Teresina.

Keywords: Environmental laws; informal urban settlements; urban landscape.

9.1 Introdução

A arquitetura da cidade ficou reduzida aos aspectos funcionais. A aliança entre forma e as práticas sociais foram rompidas com o tempo, havendo a ruptura cada vez maior dos laços históricos, em detrimento de grupos que tem maior poder aquisitivo, mesmo sendo minoritário, configurando uma produção do espaço centralizada, perdendo o sentido de totalidade (KOHLSDORF, 1996).

Para Kohlsdorf (1996), as cidades que possuem grandes qualidades urbanísticas possuem normas que foram elaboradas a partir de uma visão geral da morfologia do espaço urbano. Do contrário, os planos elaborados caracterizam-se por desconsiderar o conforto térmico, fazer grandes modificações na malha urbana e desprezar o perfil das edificações antigas em detrimento de novas.

Os assentamentos urbanos informais apresentam problemas, seja pelo processo espontâneo de ocupação, entende-se como espontâneo, o estabelecimento por parte da população de forma livre sem pressão de órgãos públicos ou entidades privadas, ou mesmo pela ausência de conhecimento por parte dos ocupantes. Observam-se construções com ausência de conforto ambiental, edificações próximas das outras, precária ventilação, ausência de acessibilidade, serviços de esgotamento sanitário e de coleta de lixo deficitários ou inexistentes. Ainda, algumas ocupações localizadas em áreas de preservação ambiental, sujeitas à inundação, desabamento e moradias com alto adensamento populacional, afetando a qualidade de vida e segurança do morador e de toda a cidade.

O mais prudente é que o poder público aja de forma preventiva, evitando que novas ocupações aconteçam em áreas de proteção permanente, para isto é preciso a ausência de déficit habitacional para que a população não necessite ocupar áreas inapropriadas. Pois, além da degradação ao meio ambiente, ressalta-se o risco de vida e insalubridade, que a população está submetida, quando assentada em áreas não apropriadas, como é o caso de moradias localizadas em margens de rios, sujeitas, naturalmente, a inundações nos períodos chuvosos.

Assim, de acordo com o IBGE (2018), foram contabilizadas 27.660 áreas de risco no Brasil, sendo a região Sudeste, a que apresenta maior quantidade, entre as cinco regiões presentes no país, com 17.175 áreas, abrangendo 4.266.301 moradores, seguida da região Nordeste, com 5.471 locais, totalizando, 2.952.628 milhões de pessoas residindo em áreas de risco. Logo em seguida, está a região Sul, com 3.402, no total de 703.368 pessoas, depois, encontra-se a região Norte, com 1.553, no total de 340.204 pessoas, e por último, a região Centro-Oeste, com 59 áreas de risco, com 7.626 moradores. No Piauí, há 66.211 pessoas

residentes em área de risco, sendo que do total, 1.346 pessoas estão em Teresina, distribuídas em 381 domicílios (IBGE, 2018). Como consequência do déficit habitacional brasileiro que é acima de 6 milhões de moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

Deste modo, neste estudo apresentam-se reflexões sobre a mudança da paisagem e os impactos ambientais gerados a partir do surgimento de assentamentos habitacionais informais. Para isto, foram compiladas e analisadas leis ambientadas como lei federal nº 6.938/1981 e Lei nº 11.445/2007 ainda, a lei federal nº 13.465/2017, que trata da Regularização Fundiária e mais, as resoluções do CONAMA, nº 01 e nº 412. Além disso, foi realizada visita de campo, com registro fotográfico, no assentamento urbano informal Vila Irmã Dulce, na zona sul da cidade de Teresina.

9.2 O meio ambiente, o espaço urbano e os assentamentos informais

A urbanização latino-americana tem como características, o espraiamento e a conurbação. Assim, a restrição no uso do espaço urbano gera paisagem com construções próximas a rodovias e implantação de moradias em áreas inadequadas, como dunas, mangues, morros e beiras de rios e lagos, afetando negativamente o meio ambiente.

Para Souza (2003), a forma da cidade é consequência das relações sociais presentes nela, deste modo, as cidades com desigualdades socioeconômicas desencadeiam em formas urbanas com características de segregação e exclusão, sem a devida preocupação com a preservação ao meio ambiente. “No fundo, o capitalismo é um modo de produção ótimo para gerar riqueza, mas péssimo para distribuí-la com justiça e com atenção para a necessidade de proteção ambiental [...]” (SOUZA, 2003, p.116).

Cabral e Cândido (2019) afirmam que, as questões econômicas são preponderantes em relação às ambientais, deste modo, quando for necessário escolher entre o crescimento econômico e o meio ambiente, a dimensão econômica será a escolhida. No entanto, as questões ambientais não são diferentes das sociais, pois numa cidade dita sustentável espera-se que um ambiente de melhor qualidade de vida, não apenas para a população atual, mas que permita o prolongamento deste benefício às futuras gerações. Ressalta-se, ainda, que sociedades desiguais geram cidades desiguais, sendo fundamental a formação de cidades como palco da justiça social.

Porém, em uma urbanização capitalista, o que prevalecem são os interesses do mercado em detrimento do interesse social, deste modo há acesso desigual à infraestrutura da

cidade e a problemas ambientais causados pela disputa de acesso à terra (DENALDI, FERRARA, 2018).

Entretanto, na Constituição Federal Brasileira de 1988, artigo 225 (BRASIL, 1988), impõe-se ao poder público e a coletividade a defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desta forma, cabe não apenas ao poder público a tarefa quanto ao meio ambiente, mas de todos os civis. Porém, um dos entraves para a aplicação das questões ambientais é a falta de conhecimento da população sobre o tema.

Pegado e Barbosa (2013), afirmam que a causa ambiental exige um aprofundamento da democracia e do exercício da cidadania, pois de nada adianta a responsabilidade ser compartilhada com audiências públicas e gestão participativa, se não houver conhecimento técnico da comunidade nos processos decisórios.

Ainda, na lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, no artigo 2º, afirma que a política de meio ambiente deve atender alguns princípios, dentre eles “X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente” (BRASIL, 1981, p.1).

É importante que a sociedade detenha mais autonomia em relação ao Estado, deve participar mais dos processos decisórios, pois à medida que se sintam participantes dos processos decisórios, há aumento da sensação de responsabilidade perante os bens públicos e os destinos da cidade, mas para isso necessita de maior conhecimento das questões a serem discutidas (SOUZA, 2003).

Para o aumento da eficácia global e redução dos impactos ao meio ambiente, deve-se desenvolver um planejamento urbano abrangente. Deste modo, o compromisso social juntamente às práticas dos poderes públicos para a melhoria das cidades, transformam a estrutura social e física do espaço urbano. Isto é, para a melhoria das cidades, é necessária a aliança entre o compromisso social e as práticas dos poderes públicos, atrelados a inovações tecnológicas e de proteção ao meio ambiente, que se segue um caminho em direção à sustentabilidade urbana (ROGRES; GUMUCHDJIAN, 2005).

O Brasil, tornou-se predominantemente urbano, a partir da década de 1970, em que 55,92% da população residia nas cidades, compreendendo 52.904.744 pessoas. No período dos anos de 1964 a 1980, houve acelerada urbanização e crescimento de habitações populares nas periferias urbanas. Nesta época ocorreu o aumento de moradias em loteamentos em áreas de risco, como córregos e morros, sem infraestrutura e equipamentos sociais, devido ao quantitativo de produção habitacional popular não suprir a demanda e a população de baixa

renda não ter condições financeiras de adquirir moradia própria por meio legais (BONDUKI, 2014).

Quanto às questões ambientais, como os assentamentos urbanos informais são ocupações espontâneas, em que o objetivo principal é possuir um local para abrigo das famílias, não há um estudo de prevenção de danos ambientais na área, o terreno simplesmente é ocupado, geralmente, tendo como estudo prévio apenas o tamanho da área para a divisão dos lotes e disposição de ruas. Entretanto, isso não significa que não possam haver melhorias nas condições urbanas do local após a ocupação.

Para Denaldi e Ferrara (2018), um conjunto de ações melhoram as condições ambientais nas comunidades: 1) Provisão de saneamento integrado; 2) recuperação das margens de curso d'água; 3) aumento do percentual de áreas comuns e livres; 4) adequação de densidade e eliminação de situações de insalubridade das moradias; 5) aumento das áreas permeáveis; 6) eliminação e recuperação de áreas de risco.

O Brasil dispõe de instrumentos legais de proteção ambiental e estes devem ser atrelados às leis de planejamento urbano e moradia para um desenvolvimento das cidades de forma menos impactante ambientalmente. Por exemplo, a Política Nacional do Meio Ambiente, que tem por objetivo, dentre outros expostos no artigo 4, a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida. Dentre as atividades vinculadas ao Plano são “I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ambiental, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” (BRASIL, 1981, p.1).

Porém, devido ao processo de ocupação que ocorre no país, no qual há restrição de uso do espaço urbano, não pelas questões de proteção ambiental, mas sim pela atuação de um mercado imobiliário restritivo e especulativo, no qual restringe o uso do solo por meio do poder aquisitivo da população. Deste modo, o solo das cidades brasileiras vai sendo ocupado de forma fragmentada e desordenada. Havendo a presença de adensamentos em locais sem tratamento adequado de esgoto sanitário, nas proximidades dos rios e nascentes, que além de afetar o meio ambiente, pois há a eliminação de dejetos sobre os corpos hídricos, causador de contaminação do lençol freático, ainda, há outro problema, o vinculado à questão de alagamentos na região, já que, em períodos chuvosos, são áreas naturalmente sujeitas à inundação (FARDIN; FARDIN; FARDIN, 2018).

Em Teresina, por estar localizada entre dois rios, Poti e Parnaíba, este último fazendo limite com a cidade de Timon, no Maranhão, é fator agravante para os problemas de alagamento na cidade, especialmente nos períodos chuvosos, de dezembro a maio (CHAVES;

TAVARES; ANDRADE, 2017). Como ocorrido no primeiro semestre do ano de 2019, no qual houve alagamento de espaços da cidade, dentre eles, com vítimas fatais, feridos e dezenas de desabrigadas no assentamento informal Parque Rodoviário, localizado na regional Sul da cidade (Figura 9.1).

Figura 9.1: Chuvas intensas desabrigam famílias de assentamento urbano informal, em Teresina, Piauí



Fonte: Portal G1 Piauí (2019)

Diante desta situação, o poder público torna-se além de responsável, pela ineficiência na decisão política de proporcionar o acesso à moradia digna e à proteção do meio ambiente, transforma-se também em conivente com a situação, pois permite o serviços de empresas de fornecimento de água, energia, dentre outros. Deste modo, é preciso que o poder público aja de forma preventiva, evitando que novas ocupações aconteçam em áreas protegidas ambientalmente, local de vulnerabilidade e, que possam ser fruto de tragédias sociais e ambientais.

9.3 Os impactos ambientais e as mudanças na paisagem do espaço urbano

O Brasil possui diversas leis que regem as questões habitacionais, ambientais e de planejamento urbano, entretanto a maneira de produção do espaço das cidades ainda é feita de forma impactante, sendo palco de vulnerabilidade tanto social quanto ambiental. Consequência da ausência de conscientização da população quanto às questões da cidade, afetando com isso, sua participação consciente na elaboração das políticas públicas, além disso, a carência de ligação entre os órgãos públicos responsáveis pela criação dos instrumentos legais e a efetiva implantação destes instrumentos.

Desta maneira, vê-se cada vez mais a presença de assentamentos urbanos informais compondo a paisagem das cidades, nas periferias ou então no centros urbanos, localizados em terrenos desprezados pelo mercado imobiliário formal ou em áreas de proteção ambiental. Os assentamentos urbanos, desde a Agenda 21 Global, em 1992, são reconhecidos como problemas ambientais (ONU, 1992).

A Agenda 21 é um instrumento de planejamento para construção de cidades sustentáveis em diferentes localidades, que foi criado a partir de decisões tomadas na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como Rio 92, que aconteceu na cidade do Rio de Janeiro, em 1992, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), que reuniu 179 países que acordaram e assinaram a agenda 21 global (ONU, 1992).

Na paisagem urbana de Teresina, por exemplo, vê-se assentamentos informais inseridos em locais sem infraestrutura e saneamento, como é o caso encontrado na Vila Irmã Dulce, onde há locais carentes de tais serviços (Figura 9.2).

Figura 9.2: Carência de infraestrutura, na Vila Irmã Dulce



Fonte: Geovana Vieira (2018)

A ocupação da área da Vila Irmã Dulce ocorreu no ano de 1998, e contou com a presença de diversas famílias, em torno de 1.500. Porém, em quatro meses após a ocupação, já haviam cerca de 5.500 famílias estabelecidas no local, segundo jornal da época. De acordo com o IBGE (2011), há quase 4 mil famílias residentes na vila Irmã Dulce.

Nota-se, pela imagem das figura 8.2, a vulnerabilidade a que os moradores deste locais estão sujeitos, apesar de ser constitucional, o direito a todo cidadão, a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Esta lei considera como saneamento básico “conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de a) abastecimento de água potável, b) esgotamento sanitário e c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos”. Ainda, ela parte do princípio da universalização do saneamento básico. E, que o saneamento básico está ligado a questões de saúde pública (BRASIL, 2007c).

Entretanto, o que é visto nos assentamentos urbanos informais nas cidades, são ocupações desprovidas destes serviços, afetando a qualidade de vida dos cidadãos e o meio ambiente. De acordo com o IBGE (2013), em relação aos serviços de água, esgotamento sanitário e de destino do lixo, na vila Irmã Dulce, por exemplo, possui grande cobertura em relação ao serviço de água, haja vista que, 96% dos domicílios são atendidos pela rede geral de distribuição. Entretanto, é uma comunidade que praticamente não possui esgotamento sanitário, pois menos de 1% das moradias possuem rede de esgoto, e o mais alarmante, 142 unidades habitacionais (uh) não possuem banheiro ou sanitário.

O capítulo IV da Constituição Federal do Brasil, o qual trata do Meio Ambiente, afirma no artigo 225 que todos tem o direito a um meio ambiente equilibrado, pois considera que seja um bem de uso comum do povo, essencial para qualidade de vida. Assim, exige-se que em obras ou atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental, seja feito um estudo prévio de impacto ambiental (BRASIL, 1988).

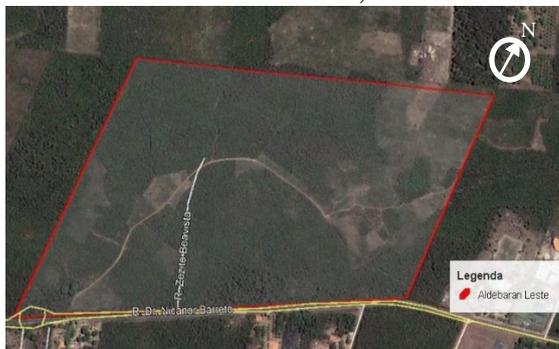
É considerado impacto ambiental o conceito estabelecido pela Resolução CONAMA, nº001, de 23 de janeiro de 1986:

considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais (BRASIL, 1986, p.1)

Porém, apesar de encontrar ocupações informais inseridas em locais não aptos para sua implantação, algumas tentam manter a integridade do local. Por outro lado, vê-se empreendimentos formais, provocando danos ao meio ambiente. As imagens da Figuras 9.3 e 9.4, tratam-se de um empreendimento privado, um condomínio horizontal de alto padrão, de 36,3 hectares de extensão, inserido na zona leste de Teresina. Por meio da figura 8.4, vê-se

que para a inserção do empreendimento houve a total eliminação da vegetação original do lugar, torna-se um descampado em toda sua área.

Figura 9.3: Imagem da área do condomínio horizontal, em 2007



Fonte: Google Earth (2007), adaptado pela autora (2019)

Figura 9.4: Imagem da área do condomínio horizontal, em 2018



Fonte: Google Earth (2018), adaptado pela autora (2019)

Ainda, este fato ocorre também, em empreendimentos públicos, como é o caso do conjunto habitacional Jacinta Andrade, inserido na zona Norte da cidade de Teresina, a mais de 12 km de distância da região central da cidade. Empreendimento que teve suas obras iniciadas no ano de 2009, em uma parceria do Governo Federal com o governo do Estado, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, no qual foram investidos quase R\$ 150 milhões, em um área de 176 hectares, para abrigar 4.300 famílias (Figuras 9.5 e 9.6) (LEAL, 2009).

Figura 9.5: Imagem aérea do Conjunto Habitacional Jacinta Andrade, em 2005



Fonte: Google Earth (2005), adaptado pela autora (2019)

Figura 9.6: Imagem aérea do Conjunto Habitacional Jacinta Andrade, em 2018



Fonte: Google Earth (2018), adaptado pela autora (2019)

Pelas imagens das Figuras 9.5 e 9.6, constata-se, que apesar de ser empreendimento com projeto inicial, em que, deveria ter havido estudo prévio da área e dos impactos ambientais e sociais que o empreendimento poderia causar, diferentemente do que ocorre na grande maioria dos assentamentos informais, o conjunto habitacional Jacinta Andrade fez uma devastação de extensa área de cobertura vegetal. E, ainda, devido sua extensão e localização, isolado da malha urbana, acarretou em vulnerabilidade socioambiental no conjunto e no entorno dele.

Desta maneira, infere-se que há impactos ambientais produzidos por empreendimentos previamente planejados, seja de ordem pública ou privada, indo no sentido contrário ao proposto pela Política Nacional de Meio Ambiental, qual estabelece que as atividades empresariais, sejam públicas ou privadas, devem estar em consonância com as diretrizes da lei 6.938/1981, como a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ambiental (BRASIL, 1981).

Já no assentamento Vila Irmã Dulce, por exemplo, que mesmo sendo ocupação, advinda de reuniões entre a população sem moradia, líderes comunitários e organizações apoiadoras, como a Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí - FAMCC, é assentamento desprovido de formalidade, não podendo ser exigido apresentação de projeto para estabelecer-se, justamente pela forma de ocupação do terreno, de forma espontânea e sem aviso prévio, vê-se preocupação em preservar, quanto possível, a integridade ambiental do local, mesmo que a necessidade do morador por um teto, seja maior do que sua conscientização ambiental (Figura 9.7).

Figura 9.7: Presença de vegetação na Vila Irmã Dulce



Fonte: Geovana Vieira (2018)

Para uma melhor organização da comunidade, na Vila Irmã Dulce, os lotes foram delimitados em uma área aproximada de 10x20m, e previamente distribuídos entre as famílias, mediante sorteio. Entretanto, houve a preocupação em manter as famílias em lotes próximos, levando em consideração os laços existentes entre elas. Ainda, houve previamente uma organização da forma de ocupação do terreno, estabelecendo a localização das ruas, dos lotes e da área institucional (VIEIRA; FAÇANHA, 2017) (Figura 9.8).

Figura 9.8: Imagem da ocupação da área da vila Irmã Dulce, 1998



Fonte: Monte (2017)

A resolução do Conama de 2009, estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados a conjuntos habitacionais de interesse social, ou seja, empreendimentos onde houve um prévio estudo do local, elaboração de projetos e aprovação perante as entidades responsáveis, diferentemente do que acontece nos assentamentos urbanos informais, porém, são diretrizes de grande valia para o meio ambiente, na medida do possível, podem ser aplicadas nos núcleos urbanos informais, como caminho de melhoria na qualidade de vida da população residente, beneficiando também o meio ambiente e toda a cidade (BRASIL, 2009b).

Compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, dentre outras atividades expostas na Lei Federal nº 6.938/1981:

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional (BRASIL, 1981)

A Resolução 01 do CONAMA, exige que sejam feitos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA, para obtenção de licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, contidas no artigo 2º da resolução, que são dentre outras, projetos urbanísticos, acima de 100ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental, a critério dos órgãos públicos competentes, sejam federais, estaduais e municipais (BRASIL, 1986).

No Piauí, o órgão responsável pelas questões ambientais é a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Piauí – SEMAR, instituída pela lei 4.797 de 24 de outubro de 1995 (PIAUI, 1995), e em Teresina, fica a cargo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos –SEMAM, criada em 14 de janeiro de 1993, através da Lei nº 2.184/1993 (TERESINA, 1993), porém, foi extinta em 2001, passando-se então seis anos sem Secretaria voltada para este setor, sendo reimplantada em 2007, por meio da Lei Complementar nº 3.616 de março de 2007, tendo por objetivo, dentre outros, promover a educação ambiental, a preservação e a proteção do meio ambiente (TERESINA, 2007).

O estudo de impacto ambiental exigido pela Resolução 01 do CONAMA, deverá atender as diretrizes expressas no artigo 5 da mesma resolução, dentre elas, deve-se identificar e avaliar os impactos ambientais que determinada atividade, no caso em estudo, dos empreendimentos habitacionais com área acima de 100ha, geram nas fases de implantação e operação da atividade, além de ser preciso definir as áreas que irão sofrer interferência direta ou indireta deste impacto (BRASIL, 1986).

Ainda, no artigo 6 da Resolução 01 do CONAMA, estabelece-se que o EIA, deverá desenvolver, no mínimo, o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, e nele deve caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, devendo estar presentes o diagnóstico do meio físico do local, o meio biológico e os ecossistemas naturais e o meio socioeconômico. Ainda, deve-se haver a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, bem como a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e também, deve-se efetuar a elaboração de um programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos, negativos e positivos (BRASIL, 1986).

Na mesma Resolução, afirma-se que o estudo de impacto ambiental deverá ser realizado por equipe multidisciplinar habilitada e que o RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental (BRASIL, 1986).

É importante citar também, que no parágrafo único, do artigo 9 da resolução 01 do CONAMA, afirma-se que

O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação (BRASIL, 1981, p.12).

Ou seja, é constitucional que o Relatório de Impacto Ambiental seja apresentado de forma clara e objetiva para que seja de fácil compreensão a todos os interessados.

Ainda, quanto aos instrumentos legais voltados para questões ambientais, a Resolução 412 do CONAMA estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social (BRASIL, 2009b). Em seu artigo 7, exige-se que os novos empreendimentos habitacionais de interesse social atendam a tais critérios e diretrizes:

- I - implantação, de sistemas de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto sanitário, nos locais não dotados de sistema público de esgotamento sanitário e destinação adequada;
- II - a coleta e disposição adequada de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais que contemple a retenção, captação, infiltração e lançamento adequados dessas águas;
- III - destinação de áreas para circulação, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, áreas verdes e espaços livres de uso público, que garantam a qualidade e segurança ambiental do empreendimento, compatível com plano diretor e lei municipal de uso e ocupação do solo para a zona em que se situem (BRASIL, 2009b, p.2-3).

A Lei de Regularização Fundiária, nº 13.465, de 11 de julho de 2017, no artigo 39, aprova a Regularização Fundiária Urbana (REURB) de núcleos urbanos informais nas áreas com as características anteriormente citadas, porém com estudos técnicos para diagnosticar a possibilidade de eliminação, correção ou administração dos riscos (BRASIL, 2017).

Diante dos critérios expostos e exigidos pela Resolução 412 do ano de 2009 vê-se que há medidas técnicas a serem utilizadas em projetos de habitação para que causem menos impactos ambientais. Apesar de ser uma lei voltada para empreendimentos habitacionais de interesses sociais formais, os critérios podem servir como base para implantação em ocupações informais para que, além de diminuir os impactos ambientais causados, possam proporcionar melhor condição de moradia aos cidadãos e benefícios ao espaço urbano.

Entende-se, que há necessidade, que os empreendimentos que causem danos ambientais sigam os instrumentos legais vigentes pois, eles são essenciais para o ordenamento do solo urbano e a preservação do meio ambiente e, conseqüentemente, para a melhoria da qualidade de vida nas cidades. É preciso também que haja uma fiscalização efetiva, pois foi constatado que a implantação de empreendimentos habitacionais formais, sejam públicos ou privados, podem provocar devastação ambiental mesmo diante de leis no Brasil voltadas para

a proteção ambiental em relação a este tipo de implantação. No mais, foi exposto que, apesar do modo de ocupação dos assentamentos urbanos informais, no caso da Vila Irmã Dulce, eles provocam menos devastação ambiental e alterações na paisagem do que os formais.

9.4 Considerações finais

Infere-se que a urbanização brasileira foi acontecendo de forma que o acesso aos benefícios da cidade fosse usufruído por uma minoria privilegiada capaz de pagar por estes serviços. Deste modo, foi-se gerando cidades com desigualdades sociais e espaciais, refletindo na forma de morar da população. O cidadão de baixa renda, desprovido de recurso para adquirir moradias em áreas abastecidas de serviços e infraestrutura, passa a adquiri-la por meio da informalidade, com a ocupação de terrenos, em muitos casos, em áreas que causem riscos aos moradores e malefícios ambientais, como em beiras de rios, encostas e dunas.

Assim, as famílias sem moradia, estabelecem-se onde há espaço, mesmo que sejam em áreas impróprias para tal finalidade, como próximas a esgoto, ferrovias, em áreas alagáveis, propícias à erosão ou desabamento. Desta forma, é imprescindível que existam ações de cunho preventivo.

No Brasil, há instrumentos legais voltados para as questões ambientais, que estabelecem normas de cunho preventivo a danos ao meio ambiente voltados para empreendimentos habitacionais formais. Entretanto, foi verificada a implantação de empreendimentos provocando devastação ao meio ambiente, afetando toda a cidade, pois, sabe-se que as consequências negativas dos impactos ambientais não se limitam apenas a área afetada, mas sim, notadas em todo o planeta.

Desta maneira, é preciso que a fiscalização na implantação de empreendimentos habitacionais formais seja atuante e, é necessária a elaboração de projetos de urbanização de assentamentos informais, proporcionando a eles melhorias físicas e sociais, e utilizando, o que for cabível, as normativas legais destinadas a empreendimentos formais como maneira de adaptá-los para melhorias ambientais.

Pois, o desenvolvimento eficaz de uma cidade depende dos habitantes e do poder público responsáveis por ela, ou seja, da prioridade que estes atores dão ao ambiente urbano. Uma vez que, a qualidade deste ambiente reflete na qualidade de vida dos cidadãos.

9.5 Referências

BONDUKI, N. **Os pioneiros da habitação social - v. 1: cem anos de construção de política pública no Brasil**. São Paulo: UNESP, SESC, 2014.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02.set. 1981. Seção 1, p.1

BRASIL. Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17.fev. 1986. Seção 1, p.1

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05.out. 1988. Seção 1, p.1

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05.jan. 2007c. Seção 1, p.1

BRASIL. Resolução nº 412, de 13 de maio de 2009. Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13.mai.2009b. Seção 1, p.1

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12.jul. 2017. Seção 1, p.1

CABRAL, L. N.; CÂNDIDO, G. A. Urbanização, vulnerabilidade, resiliência: relações conceituais e compreensões de causa e efeito. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, 2019.

CHAVES, S. V. V.; TAVARES, A. C.; ANDRADE, C. S. P. DE. Vulnerabilidade às inundações em Teresina, Piauí e ações mitigadoras do poder público. **Sociedade e Território**. Natal, v. 29, n. 2, p. 175-197, jul.-dez., 2017.

DENALDI, R.; FERRARA, L. N. Dimensão ambiental da urbanização em favelas. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v.21, 2018.

FARDIN, S.C.S.G.; FARDIN, H.D.; FARDIN, H.D. Regularização fundiária urbana em áreas de interesse social: legislação e aplicação dos instrumentos ambientais. **Ciência Florestal**, Santa Maria, v. 28, n. 2, p. 854-862, abr.- jun., 2018

IBGE. **Censo Demográfico 2010: primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2011.

IBGE. **Censo Demográfico 2010. Aglomerados subnormais: informações territoriais**. Rio de Janeiro, 2013.

IBGE. **População em áreas de risco no Brasil**. Rio de Janeiro, 2018.

KOHLSDORF, M. E. **A apreensão da forma da cidade**. Brasília: UNB, 1996.

LEAL, F. **Começam as obras do residencial Jacinta Andrade**. 2009. Disponível em: <http://www.piaui2008.pi.gov.br/materia.php?id=35434>. Acesso em 22 jun. 2019.

MONTE, R. L. Cidade segregada - o espaço dos sem espaços: o processo de ocupações irregulares em Teresina na década de 1990 - o caso vila Irmã Dulce. In: Simpósio de História Nacional, 29, 2017, Brasília. **Anais...** Disponível em: https://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502114104_ARQUIVO_TextoCompleto-SimposioAnpuhUNB-2017.pdf. Acesso em: 11 jun. 2019.

ONU-HABITAT, Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. **ONU-Habitat: Por um futuro urbano melhor**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

PEGADO, E. A C. BARBOSA, E.M. Audiências públicas ambientais e racionalidade ambiental: perspectivas e desafios. **HOLOS**, v.1, p.92-101, 2013.

PIAUI. Lei nº 4.797, de 24 de outubro de 1995. Cria a Secretaria de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Estado do Piauí. **Diário Oficial do Governo do Estado do Piauí**. 1995.

PORTAL G1-PI. **Chuvas fortes deixam três mortos e dezenas de desabrigados em cidades do Piauí**. Disponível em:

<https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2019/04/05/chuvas-fortes-deixam-tres-mortos-e-dezenas-de-desabrigados-em-cidades-do-piaui.ghtml>. Acesso em 10 abr.2019.

ROGERS, R.; GUMUCHDJIAN, P. **Cidades para um pequeno planeta**. São Paulo: GG, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TERESINA. Lei complementar nº 3.616, de 23 de março de 2007. Transforma a Secretaria Municipal Extraordinária de Projetos Estruturantes - SEMPE em Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMAM e dá outras providências. Ano 2007 - nº 1.148 - 23 de março de 2007. **Diário Oficial do Município –DOM**. nº 1.1.48, 23 de março de 2007, p.1

TERESINA. Lei nº 2.184 de 1993. Dispõe sobre a organização administrativa do poder executivo municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município –DOM**, 1993.

VIEIRA, A. O.; FAÇANHA, A. C. Ocupações urbanas em Teresina no contexto da luta por moradia: o caso da vila Irmã Dulce. **Revista Casa da Geografia de Sobral**, Sobral, v.19, n.1, 2017.

10 “AQUI É MEU LUGAR”: ESTUDO DA RELAÇÃO DE MORADORES DE OCUPAÇÕES INFORMAIS URBANAS COM SEU ESPAÇO HABITADO

Geovana Alves Rocha Vieira
Wilza Gomes Reis Lopes
Antônio Cardoso Façanha

RESUMO

A população urbana está em expansão mundialmente, porém, as cidades precisam se organizar para atender as necessidades dessa população, pois embora o crescimento das cidades tenha trazido benefícios para a sociedade como saúde, educação e inovação, tem causado danos ambientais, exclusão e desequilíbrio. No Brasil, o processo de crescimento urbano está atrelado ao estabelecimento de assentamentos precários nas cidades. Em Teresina, o processo de proliferação de assentamentos urbanos informais se intensificou na década de 1970, compondo o cenário urbano do município. Deste modo, este artigo tem como objetivo caracterizar quatro ocupações informais, com mais de mil habitantes, estabelecidas no espaço urbano de Teresina, que são: Vila Irmã Dulce, na regional Sul, Vila Alto da Ressureição, na regional Sudeste, vila Santa Bárbara, na regional Leste e Parque Brasil, na regional Centro/Norte. Para isto, foi realizada visita às comunidades e realizada entrevista semiestruturada, acompanhada de uma liderança comunitária a fim de obter informações sobre os assentamentos, como sua infraestrutura, tipologias habitacionais, e, principalmente, conhecer a história de luta dos moradores no processo de ocupação, suas perspectivas, desejos e a relação com a comunidade.

Palavras-chaves: movimentos sociais, assentamentos urbanos informais; Teresina

ABSTRACT

Urban population is expanding worldwide, but cities need to organize themselves to meet the needs of this population, for although the growth of cities has brought benefits to society such as health, education and innovation, it has caused environmental damage, exclusion and imbalance. In Brazil, the process of urban growth is linked to the establishment of precarious settlements in the cities. In Teresina, the process of proliferation of informal urban settlements intensified in the 1970s, making up the urban scenario of the municipality. Thus, this article aims to characterize four informal occupations, with more than one thousand inhabitants, established in the urban space of Teresina, which are: Vila Irmã Dulce, in the South region, Vila Alto da Ressureição, in the Southeast region, Vila Santa Bárbara, in the regional East and Parque Brasil, in the regional Center / North. To this end, a community visit was carried out and a semi-structured interview was conducted, accompanied by a community leader, to obtain information about the settlements, such as their infrastructure, housing typologies, and, especially, to know the history of the inhabitants' struggle in the occupation process. perspectives, desires and the relationship with the community

Keywords: social movements, informal urban settlements; Teresina.

10.1 Introdução

O crescimento das cidades nos países subdesenvolvidos ocorreu de forma acelerada e concentrada, tendo como consequência o aumento do desemprego e a ausência de infraestrutura para acomodar o crescimento elevado, gerando assentamentos urbanos informais como alternativa para moradia da população de baixa renda.

Os movimentos sociais foram de fundamental importância para inserção de uma política democrática, na era pós golpe militar em 1964, e, no momento, para almejar melhorias no Brasil, a reforma urbana deve ser o centro das reivindicações (MARICATO, 2017). A reforma urbana tratada aqui, considera o conceito definido por Souza (2003) no qual está ligada à reforma social e não apenas do espaço físico, tendo como objetivo a melhoria da qualidade de vida do indivíduo e elevação do nível de justiça social.

O desenvolvimento urbano implica em transformações sociais e urbanas, as quais deveriam incluir a implantação da função social da propriedade, direito à cidade e à justiça urbana (MARICATO, 2017). As cidades que possuem grandes qualidades urbanísticas possuem normas que foram elaboradas a partir de uma visão geral da morfologia do espaço urbano.

Por isso, para a obtenção de cidades sustentáveis, necessita-se da democratização de acesso à terra e, da redistribuição equitativa delas e dos bens e serviços urbanos, portanto, a integração dos assentamentos de baixa renda à cidade deve fazer parte do planejamento.

Diante disso, este artigo tem por objetivo caracterizar os assentamentos informais enfocando o processo de ocupação, diagnóstico e a relação de seus moradores com a comunidade, a partir de quatro comunidades presentes em Teresina, no Piauí. Para isso, foi feita, coleta de dados em órgãos públicos municipais, estaduais e federais, além de visita de campo e entrevista semiestruturada com pelo menos quatro residentes de cada comunidade, além de conversas informais com demais moradores.

10.2 Procedimentos metodológicos

Foi feita revisão bibliográfica relacionada aos temas de moradia, habitação popular, regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários. Além disso, foi realizada visita a órgão públicos municipais, estaduais e federais, em busca de informações dos assentamentos urbanos informais, na cidade de Teresina.

Foi escolhido um assentamento informal em cada regional da cidade, e que possuíssem maior quantidade de unidades habitacionais (uh), independentemente do tempo de ocupação, porém, deveriam estar presentes simultaneamente na base dados da Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) bem como na do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pois há incompatibilidade de quantitativo de assentamentos informais entre eles. O critério por quantidade de unidades habitacionais foi estabelecido pois, havia a curiosidade de conhecer comunidades de maior porte na cidade, sejam elas recentes ou não, e caso estivessem sido estabelecidas em períodos históricos diferentes, tornaria uma fonte adicional de informação quanto às diferentes formas de organização e apropriação no solo urbano da cidade, ligadas ao período em que ocorreu a ocupação. Desta forma, foram selecionados os seguintes assentamentos: Vila Irmã Dulce, na regional Sul, Vila Alto da Ressurreição, na regional Sudeste, Vila Santa Bárbara na regional Leste e Parque Brasil, na regional Centro/Norte.

Ainda, para o andamento da pesquisa, foi feita visita de campo, com registro fotográfico e instrumento de coleta de dados para aplicação de entrevista semiestruturada. Entretendo, as entrevistas foram conduzidas de forma colaborativa, a fim de complementar os dados da literatura e os fornecidos pelos órgãos públicos.

O projeto de pesquisa foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética, com o número 80717217.1.0000.5214, juntamente com o Instrumento de Coleta de Dados (APÊNDICE B). Antes de realizar a entrevista, era feita a leitura do Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE) (APÊNDICE A), aos entrevistados, que informava aos colaboradores que a participação era sigilosa, voluntária, sem custos e que a qualquer momento o entrevistado poderia entrar em contato com o pesquisador, pelo e-mail ou telefone presente no TCLE. E, ainda, que o voluntário poderia retirar sua participação da pesquisa, a qualquer momento, se assim desejasse. Após a leitura pelo pesquisador, caso o entrevistado concordasse, o TCLE era assinado em duas vias, tanto pelo morador quanto pelo pesquisador, ficando uma via para cada um.

No total, foram entrevistados 16 moradores, sendo um dirigente da associação comunitária, um morador que tenha participado do processo de ocupação do terreno, um morador que esteja residindo na comunidade recentemente e que não tenha participado do processo de ocupação e um morador com deficiência física, totalizando quatro entrevistados em cada assentamento.

O critério de escolha foi definido pressupondo que o dirigente da associação comunitária conheça a comunidade e os problemas existentes nela. A escolha de um morador

que tenha participado do processo de ocupação parte do pressuposto que o mesmo possui um vasto conhecimento da história da comunidade. Entretanto, ao entrevistar um morador mais recente o intuito é adquirir informações mais específicas quanto aos motivos que levaram o morador a escolher aquela comunidade, como ocorreu o processo de aquisição de moradia e o sentimento de pertença da comunidade. A presença de um morador com deficiência física na entrevista é obter maiores informações quanto as limitações físicas presentes nestas comunidades para atender as necessidades de pessoas com mobilidade reduzida.

O Instrumento de Coleta de Dados foi dividido em quatro partes. A primeira trata-se de informações a respeito do entrevistado, incluindo o tempo que reside na comunidade, a procedência, o motivo da mudança e a relação com a comunidade no qual reside. A segunda parte, nomeada de B, trata-se da inserção urbana da comunidade na cidade de Teresina. Há dados que são conseguidos através do IBGE e outros através da visita de campo como a questão da fluidez urbana. O bloco C, da coleta de dados, aborda a implantação do assentamento em estudo, com informações sobre a topografia do terreno implantado, a quantidade de unidades habitacionais, presença de infraestrutura urbana como água, energia e esgotamento sanitário. Já a quarta etapa da entrevista, D, refere-se à unidade habitacional do morador entrevistado, no qual aborda o tipo de aquisição da moradia, tipologia habitacional, tipo de ocupação do terreno e dados da quantidade de moradores na residência.

10.3 As paisagens na área urbana de Teresina a partir das ocupações informais: um breve histórico

Teresina tem 166 anos, localiza-se no Nordeste brasileiro e é capital do estado do Piauí. Segundo censo de 2010, possui 767.557 pessoas residindo na zona urbana, cerca de 94% da população do município (IBGE, 2011). A capital do Piauí é composta por dois rios, o Poti e o Parnaíba, o último fazendo limite ao norte da cidade, com o estado vizinho, o Maranhão.

A capital do Piauí, a partir da década de 1950, expande acentuadamente seu setor de serviços, tornando-se o principal centro urbano do Estado. Característica prosseguida na década de 1960, marcando mudanças no espaço urbano de Teresina, impulsionados pelo intenso fluxo migratório campo-cidade e, investimentos públicos em infraestrutura, intensificados na década de 1970. Entretanto, estes avanços na cidade, carregaram consigo problemas sociais, acentuados na década de 1980 (LIMA, 2003).

O acelerado crescimento urbano na década de 1970, juntamente com problemas relacionados ao não-planejamento, no âmbito social, espacial e econômico fizeram com que as moradias informais não se restringissem a periferia e a bairros tradicionalmente pobres. A paisagem urbana da cidade, modifica-se, pois as ocupações informais estão presentes também nas áreas nobres, dividindo o espaço com as habitações da classe abastada (LIMA, 2003).

Na década de 1980, Teresina tem como cenário, a cidade em expansão e desenvolvimento, fruto de obras de infraestrutura com grandes avenidas e pontes. Entretanto, juntamente a isso, é palco de segregação socioespacial, agravados pelos baixos investimentos públicos em políticas voltadas para o enfrentamento da questão (LIMA, 2003).

Na década de 1980, inicia-se a gestão participativa em que há o envolvimento da população na produção de políticas urbanas inseridas na Constituição Democrática de 1988, consequência da mobilização da sociedade civil pelo fim do autoritarismo no país e democratização do Estado. Houve também a descentralização de ações do governo federal, cedendo maior autonomia aos municípios. Assim, as prefeituras gozaram de novas experiências quanto às questões habitacionais, como urbanização de favelas, requalificação de áreas degradadas, regularização fundiária, assistência jurídica gratuita, participação popular na gestão urbana e planejamento urbano incluindo as zonas de interesse especial destinadas a moradia popular – ZEIS, que são instrumentos que garantem a legitimação do uso prudente de ocupação do solo, sendo uma forma de redistribuição da terra urbana, diminuindo a atuação da especulação imobiliária (MARICATO, 2011).

A partir da década de 1990, há o reconhecimento legítimo da pobreza no cenário urbano por meio de políticas públicas voltadas para as questões habitacionais. Então, as legislações para estas questões foram sendo intensificadas com abrangências maiores, refletindo nas décadas seguintes, com leis que merecem destaque como o Estatuto da Cidade, no ano de 2001, a lei que instituiu o programa Minha Casa Minha Vida, lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009a), e recentemente a lei de Regularização Fundiária, tanto urbana quanto rural, instituída no ano de 2017 (BRASIL, 2017).

Sabendo-se que o cenário político e econômico reflete na inserção urbana das habitações de interesse social, na tabela 10.1, há um resumo das paisagens de Teresina, a partir dos assentamentos urbanos informais:

Tabela 10.1 – Paisagens urbanas em Teresina e as ocupações informais

Períodos	
Até década de 1970	<p>Condicionantes: → Migração campo-cidade;</p> <p>Características: → Estabelecimento de pequenos núcleos urbanos informais; → Ocupação nas periferias da cidades e em terrenos vazios nos centros urbanos; → Tentativa do governo de “desfavelizar” a cidade, por meio de remoções para conjuntos habitacionais distantes do centro urbano.</p> <p>Ex.: Favela Cohebe (1974), remoção para o Conjunto Habitacional Promorar, na zona Sul</p>
1980 -1990	<p>Condicionantes: → Migração campo-cidade; → Aumento do desemprego no centro urbano; → Diminuição do poder aquisitivo da população; → Aumento da atuação dos movimentos sociais;</p> <p>Características: → Crescimento de ocupações informais na cidade (a política de desfavelamento não surge efeito como previsto); → Assentamentos urbanos informais estabelecidos em grandes terrenos na cidade; → Presença de assentamentos informais em todas as zonas da cidade, especialmente nas periferias; → Periferias como áreas empobrecidas da cidade; → Aceitação dos assentamentos como parte do cenário urbano; → Sentimento de pertença e estabilidade das famílias dos assentamentos apesar dos conflitos pela desocupação.</p> <p>Ex.: Vila Alto da Ressurreição (1996) e Vila Irmã Dulce (1998)</p>
A partir dos anos 2000 até os dias atuais	<p>Condicionantes: → Diminuição da atuação dos movimentos sociais; → Crescimento de políticas públicas voltadas para as questões urbanas, incluindo regularização fundiária e moradia;</p> <p>Características: → As ocupações informais fazem parte da paisagem da cidade; → Implantação de programas de urbanização de assentamentos para inserção na malha urbana, bem como evitar a remoção das famílias; → As periferias passam a ser ocupadas também pela alta renda; → Estabelecimento, nas periferias, de moradias de alto padrão.</p> <p>Ex.: periferia dividida: Intramuros x extramuros.</p>

Fonte: Elaboração própria (2019)

Vale destacar que, a ocupação de terrenos para assentar famílias sem teto, foram marcadas de um lado, por conflitos entre os moradores e os dos proprietários das terras, e por outro a omissão ou mesmo cumplicidade do Estado frente a estes confrontos (LIMA, 2008).

“Quem tava dentro não saía e quem tava fora não entrava. Teve um dia aí, que um rapaz soltou um foguete, que essa avenida principal ninguém via, só via cabeça de gente. Era meio dia, os policiais estavam no posto de gasolina para entrar”. Morador da Vila Alto da Ressurreição, ocupação da década de 1990, relatando como acontecia na época do processo de reintegração de posse do terreno” (A.P. 68 anos)

Mesmo assim, os atos de violência e a condenação legal não impediram que as favelas se multiplicassem pela cidade, e que os cidadãos continuassem na busca pelo direito constitucional à moradia.

10.4 As comunidades estudadas

As décadas de 1980 e 1990, foram marcadas pela luta dos movimentos sociais, que atuaram também no setor habitacional, e tiveram como consequências, movimentos organizados a fim de ocupar terras urbanas para fins de moradia, como exemplo tem-se a Vila Irmã Dulce, Vila Alto da Ressurreição, Vila Santa Bárbara e o Parque Brasil, em Teresina.

No Brasil, na década de 1990, havia um movimento consolidado de apoio a luta pela moradia, intitulado de Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), e em Teresina havia também a Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários (FAMCC) e FAMEPI. Esta entidade ajudava os movimentos sociais em busca de moradia para a população sem teto. Nas entrevistas realizadas nas comunidades visitadas, os moradores de todas as vilas informaram que a FAMCC contribuiu no processo de ocupação das comunidades.

10.4.1 A Vila Irmã Dulce

A ocupação do terreno para o estabelecimento da Vila Irmã Dulce, na regional Sul da cidade, ocorreu no dia 03 junho de 1998, em um movimento organizado com o apoio de líderes políticos, igrejas e da Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí. O local era um terreno desocupado, de propriedade particular e também de propriedade pública, com aproximadamente 140 hectares de extensa área de mata, localizada na zona rural da cidade, a 16 km de distância da igreja matriz de Teresina, considerada como marco zero da cidade, no centro da capital (Figura 10.1).

Figura 10.1: Início da ocupação da vila Irmã Dulce



Fonte: Acervo pessoal de moradora A.V, da Vila Irmã Dulce, década de 1990

A ocupação para a área da Vila Irmã Dulce contava com projeto preliminar previamente elaborado pelos próprios moradores juntamente com a FAMCC, a fim de organizar a ocupação do local. Foram demarcadas algumas ruas, os lotes para as casas e área institucional (Figura 10.2)

Figura 10.2: Demarcação das ruas, feita pelos moradores, na vila irmã Dulce



Fonte: Jornal O Dia (1998a)

Segundo os dados do IBGE (2011), a Vila Irmã Dulce conta com, aproximadamente, 3.989 domicílios, sendo considerada uma das maiores, em números habitacionais, de Teresina. A vila em questão está localizada, no bairro Angelim, na regional Sul da cidade de Teresina, na Zona Residencial 1 (ZR – 1), do Zoneamento Urbano de Teresina, caracterizada “por ocupação de baixa densidade, em lotes adequados para programas de interesse social” (TERESINA, 2006, p.1). O bairro apresenta densidade demográfica de 196,8 hab/hectare, com população de 27.743 pessoas, em 7.780 domicílios, com renda mensal de R\$ 800,00 (TERESINA, 2016).

Os moradores da Vila Irmã Dulce, estabeleceram-se no local mesmo com ausência de serviços urbanos e da infraestrutura necessária. A comunidade não contava com luz elétrica, muito menos calçamento, e, quanto ao abastecimento de água, havia apenas 2 torneiras no terreno. Diante destas condições, os moradores estocavam água para as suas famílias, sendo que a dificuldade ainda era maior para os residentes de casas distante das torneiras disponíveis, tendo que carregar suas vasilhas até suas moradias (OCUPANTES..., Jornal O Dia, 1998a) (Figura 10.3).

Figura 10.3: Moradores com vasilhas, na fila para pegar água na vila Irmã Dulce, no final da década de 1990



Fonte: Jornal O Dia (1998a)

Entretanto, era uma comunidade organizada e ativa em busca de melhorias para o local. Cansados de esperar por atitudes dos órgãos públicos, a comunidade da Vila Irmã Dulce, inaugura em 28 de outubro de 1998, a primeira escola da comunidade, chamada de Escola Alternativa Três de Junho, o nome é referente à data de ocupação da vila (Figura 10.4).

Figura 10.4: A inauguração da escola Alternativa Três de Junho contou com a presença da comunidade e de algumas autoridades



Fonte: Jornal O Dia (1998b)

A escola foi instalada em um galpão, a fim de atender em torno de 120 crianças. Os professores eram voluntários. A inauguração contou com a presença da presidente da FAMCC, Lucineide Barros, no qual afirmou, como publicado em jornal da época “Isso é papel do poder público. Estamos fazendo a nossa parte e esperamos que eles cumpram a deles” (SEM-TETO INAUGURAM ..., Jornal O Dia, 1998b, p. 09).

Atualmente, a Vila da Regional Sul de Teresina, possui calçadas, porém em apenas alguns setores da comunidade, não em sua totalidade. Quanto à pavimentação, as ruas principais possuem pavimentação asfáltica, já as demais, em pedra ou não possuem revestimento, dificultando a acessibilidade dos moradores (Figuras 10.5 e 10.6).

Figura 10.5: Rua sem pavimentação na Vila Irmã Dulce



Figura 10.6: Pavimentação em asfalto e piso intertravado na Vila Irmã Dulce



Fonte: Geovana Vieira (2017)

O assentamento possui áreas de aclive com moradias estabelecidas nelas, onde não há serviço de coleta de lixo e nem transporte público, desta forma, os moradores têm que se deslocar para regiões distantes na vila para desfrutar destes serviços. Nas figuras 10.7 e 10.8 vê-se casas nesta situação.

Figura 10.7: Percurso para a subida do morro na vila Irmã Dulce



Figura 10.8: Casa em cima do morro na Vila Irmã Dulce



Fonte: Geovana Vieira (2017)

Como é comum acontecer em ocupações informais, na Vila Irmã Dulce, primeiramente foram estabelecidas casas de taipa ou mesmo de palha, para demarcação do território e em um segundo momento, a partir da melhoria financeira da família e quando se sentiam mais seguros quanto a não serem desapropriadas, havia a substituição dos materiais das residências, para de melhor qualidade (Figuras 10.9 e 10.10).

Figura 10.9: Casa de taipa na Vila Irmã Dulce



Fonte: Acervo pessoal de morada da vila Irmã Dulce, final da década de 1990

Figura 10.10: Casa em alvenaria, após reforma, na Vila Irmã Dulce



Fonte: Geovana Vieira (2017)

Na comunidade em estudo, há delegacia (23º Distrito Policial), Centro de Referência de Assistência Social (CRAS-SUL), posto de saúde, creches, escolas e horta comunitária. Entretanto, há ausência de hospital, que é uma reclamação recorrente da comunidade, tendo que se dirigir ao hospital do bairro vizinho, sobrecarregando-o.

Percebe-se que dentro da vila há regiões mais estruturadas, e outras mais carentes e isto reflete nas características das moradias seguindo a tendência do local (Figura 10.12).

Figura 10.12 : Moradia com uso misto, na Vila Irmã Dulce, Teresina-PI



Fonte: Geovana Vieira (2017)

Quanto à tipologia das casas, na vila existem habitações térreas, geminadas (quando um dos lados não possui recuo lateral), isoladas no lote, com varandas e sem, muradas, sem muro, com cercas, de uso residencial, com a presença de comércio, em taipa, em alvenaria, estas em sua maioria feitas por autoconstrução.

Na comunidade, vê-se também um mercado imobiliário informal de venda e aluguel de moradias. É corriqueiro acontecer, do morador que foi reassentado para outro local, devido à localização da casa atual estar em área de risco, retornar a morar na casa anterior, pois não se adaptou ao novo local, distante da sua rede social, e alugar a casa que recebeu do programa público habitacional, como foi o caso do morador da casa na figura 10.13.

Figura 10.13: Moradia com risco de desabamento na vila Irmã Dulce



Fonte: Geovana Vieira (2017)

Este caso, reflete na importância de ações públicas relacionadas às questões habitacionais de interesse social, que devem estar atreladas às questões não apenas físicas do local, mas sociais. Pois, a moradia não se resume ao piso, às paredes e à cobertura, mas ao local onde está inserida, nas relações afetivas e econômicas, de emprego e renda, que o morador construiu no lugar.

10.4.2 Vila Alto da Ressurreição

A Vila Alto da Ressurreição localiza-se no bairro Gurupi, na regional Sudeste da capital piauiense. O bairro possui área de 411 ha, densidade demográfica de 33,4 hab/hectare, população de 13.724, 3.773 domicílios e renda mensal por domicílio de R\$ 800,00 (TERESINA, 2016). A distância da vila ao centro da cidade, é de 8,5 km medida calculada em linha reta através do uso do Google Earth.

A implantação da Vila Alto da Ressurreição, ocorreu no ano de 1996 em um terreno privado, em uma extensa área de mata virgem, tendo como um dos limites os trilhos do trem. Na época, era o maior núcleo urbano informal do município, perdendo apenas em 1998 para a Vila Irmã Dulce. Segundo relato de morador, a ocupação teve que contar com “apadrinhamento” para ser consolidada, organizada e ter força para conseguir ocupar uma extensa área de terreno privado e assentar as famílias. Mesmo assim, pouco tempo após a ocupação, houve pedido de reintegração de posse do terreno, mas as famílias fizeram um

intenso movimento para evitar que isto acontecesse mesmo diante da violência dos policiais que tentavam adentrar a comunidade e retirar os moradores.

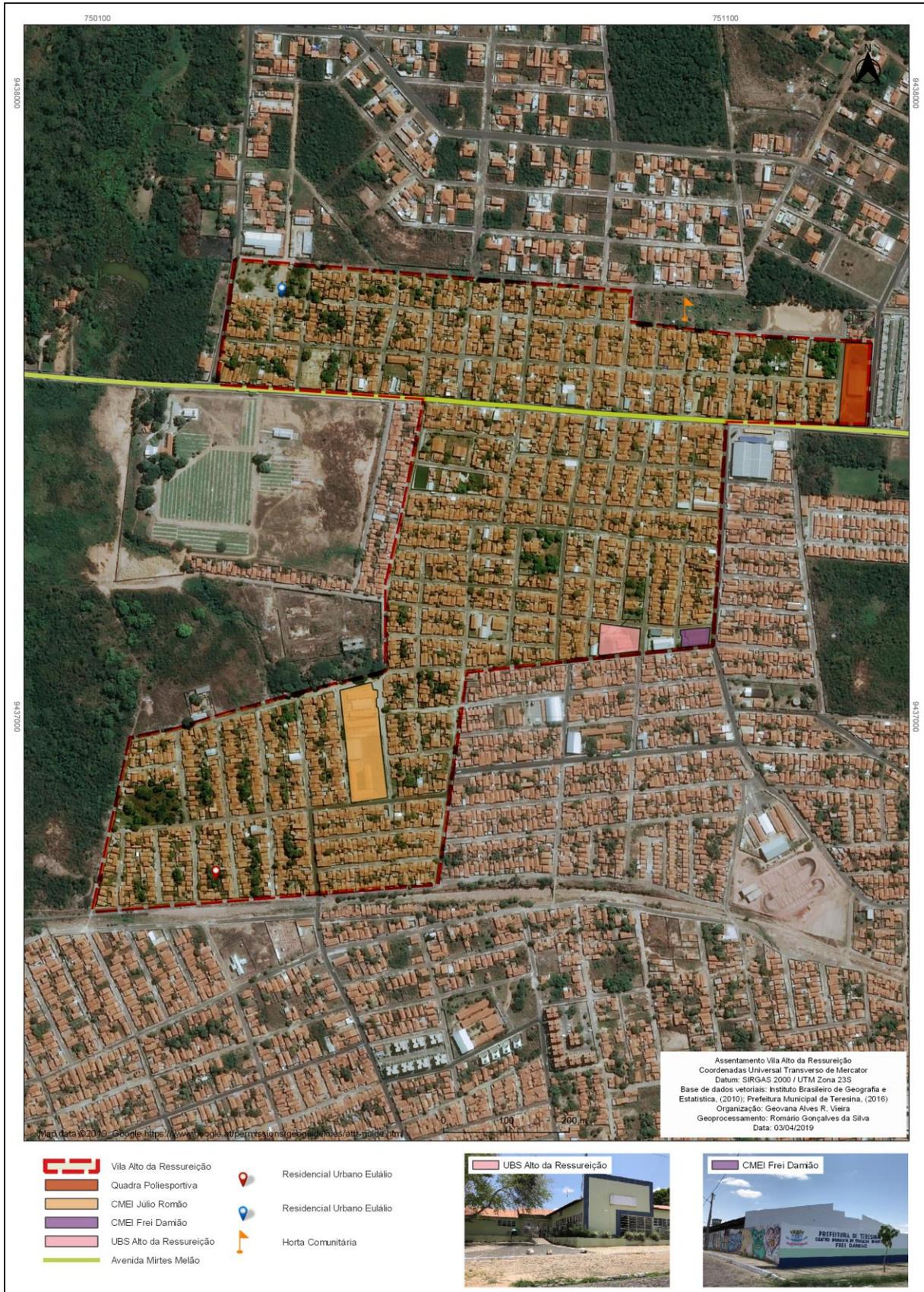
Atualmente, segundo dados da Prefeitura Municipal de Teresina (PMT), a Vila Alto da Ressurreição conta com 3 mil domicílios. Localizada em um terreno, de 55,3ha, de propriedade pública e privada, na ZR-1 do município, em que foi feito cadastro socioeconômico das famílias para o processo de titularidade, e, algumas delas adquiriram o título de posse, conforme dados da PMT.

Em relação à infraestrutura urbana, constata-se que, mais de 1.800 domicílios na Vila Alto da Ressurreição são atendidos pela rede geral de distribuição de água e que mais de 90% das unidades habitacionais são contempladas diretamente pela coleta domiciliar de lixo. Ainda, mais de 1.500 uh possuem energia elétrica diretamente pela rede distribuidora. No entanto, a questão do esgotamento sanitário é precária, menos de 2% de uh possuem rede de esgoto ou pluvial e 27 domicílios não possuem banheiro ou sanitário (IBGE, 2013).

Quanto aos serviços urbanos, a comunidade conta com posto de saúde, escola, creche e mercado público, além de igreja, horta comunitária e uma praça nas proximidades da parada final dos ônibus. Entretanto, a comunidade informa que estes equipamentos públicos são insuficientes para atender a demanda da população, especialmente a área de saúde, no qual a população tem que recorrer ao suporte de bairros vizinhos (Figura 10.14).

A comunidade conta com as principais ruas com pavimento asfáltico, por onde passam o transporte público, as demais vias, assim como ocorre na Vila Irmã Dulce, é de piso em pedra ou não possuem pavimentação.

Figura 10.14: Mapa da Vila Alto da Ressurreição



Fonte: Google Earth (2019), adaptado pela autora (2019).

Em relação às tipologias habitacionais, vê-se que grande parte das habitações presentes na Vila Alto da Ressurreição são casas térreas, não geminadas, em tijolos e telha cerâmica, mas há também alguns sobrados e casas de taipa compondo o cenário (Figura 10.15).

Figura 10.15: Sobrado na vila Alto da Ressurreição



Fonte: Geovana Vieira, 2017

Nesta comunidade, a diferença entre as moradias é notória. Enquanto há residências de dois pavimentos, muradas, em ruas calçadas, outras em taipa, sem muros e em áreas com menos infraestrutura. Percebe-se, que assim como corre na cidade, dentro das comunidades há uma segregação do espaço.

10.4.3 Vila Santa Bárbara

A Vila Santa Bárbara localiza-se no bairro Verde Lar, na regional Leste da cidade de Teresina. O bairro possui área de 176 ha, densidade demográfica de 64,9 hab/hectare, e renda mensal de R\$ 644,00, por domicílio (TERESINA, 2016). A distância da Vila à Igreja matriz da cidade, é de, aproximadamente, 10,00 km

A ocupação da área ocorreu em agosto de 1999, em um terreno privado, com extensa área de mata, até então área rural da cidade, onde até caça faziam no local, relata morador. Segundo o dirigente da associação comunitária, a mata era tão densa e extensa que foram necessários quase trinta dias com máquinas, para abertura da área e definição dos lotes.

A ocupação ocorreu praticamente toda de uma vez, e assim, em poucos anos a vila Santa Bárbara já estava quase toda povoada. A ocupação contou com organização da comunidade e de lideranças, ainda, houve um estudo preliminar quanto a disposição do lotes e

ruas da comunidade. Uma curiosidade, é que grande parte das ruas foram nomeadas por nome santo, como Santa Elizabeth, São Gonçalo, Santo Inácio e São Paulo (Figura 10.16)

Figura 10.16: Mapa da Vila Santa Bárbara



Fonte: Google Earth (2019), adaptado pela autora (2019).

A Vila Santa Bárbara, está localizada na Zona Residencial-1, de acordo com o zoneamento da PMT. A comunidade conta com uma população estimada de 6.347 habitantes e 1.800 domicílios em uma área de 75 hectares. Apesar da quantidade de moradores e do tempo de ocupação, na vila não há posto de saúde e nem hospital, a população local utiliza este serviço nos bairros vizinhos.

Uma grande reclamação dos moradores é a ausência de área de lazer. A comunidade utiliza a avenida São Gonçalo como local para práticas esportivas, e onde há concentração de comércio durante o dia, e vendas de comida à noite, tornando-se local de encontro da comunidade.

“Aqui precisa de um bocado de coisa. Uma área de lazer que não tem. Em todo lugar tem uma pracinha. Aqui não tem nada, pra gente estar de tardezinha, sentada batendo um papo com as colegas” – relata moradora. (V.S. 43 anos)

Em relação aos serviços urbanos, de acordo com os dados do IBGE (2013), quase 100% dos domicílios, 1.692, são atendidos pela rede geral de distribuição de água. No entanto, ao visitar o local, vê-se que a realidade é diferente. Há setores da vila em que praticamente não há fornecimento de água pois ocorre apenas em alguns períodos na madrugada, assim, as famílias coletam água das torneiras de suas casas na madrugada para utilizar no dia seguinte. E, mais uma vez, os números comprovam o problema de esgotamento sanitário nos assentamentos urbanos informais na cidade. Pois, apenas 53 domicílios, 3% do total, contam com serviço de esgotamento sanitário. A respeito da coleta de lixo, 3 unidades habitacionais utilizam serviço de coleta por caçamba e, 99 unidades habitacionais não possuem banheiro ou sanitário.

Quanto à pavimentação das ruas, assim como exposto nas comunidades anteriores, na Vila Santa Bárbara, não há cobertura em todos os setores. O asfalto está nas avenidas principais da vila, avenida São Gonçalo e Pref. Hugo Bastos, onde há o tráfego de transporte coletivo. As demais possuem piso em pedra ou não possuem pavimentação.

Em 2016, a vila recebeu investimentos de 4 milhões de reais, do governo federal em parceria com a Prefeitura Municipal, para melhoria do calçamento, construção de calçadas e rampas de acesso (TERESINA, 2016), mesmo assim foram insuficientes para atender as necessidades da vila. Então, no ano de 2019, estão previstas novas obras de calçamento, com a pavimentação de mais 24 ruas (TERESINA, 2019).

A ausência de calçamento interfere na saúde dos moradores, bem como nos deslocamentos, especialmente para as pessoas com mobilidade reduzida, como ocorre na rua Santa Elizabeth, onde residem três cadeirantes (Figuras 10.17 e 10.18).

Figura 10.17: Rua sem calçamento na Vila Santa Bárbara



Figura 10.18: Moradia de cadeirante na rua Santa Elizabeth, na Vila Santa Bárbara

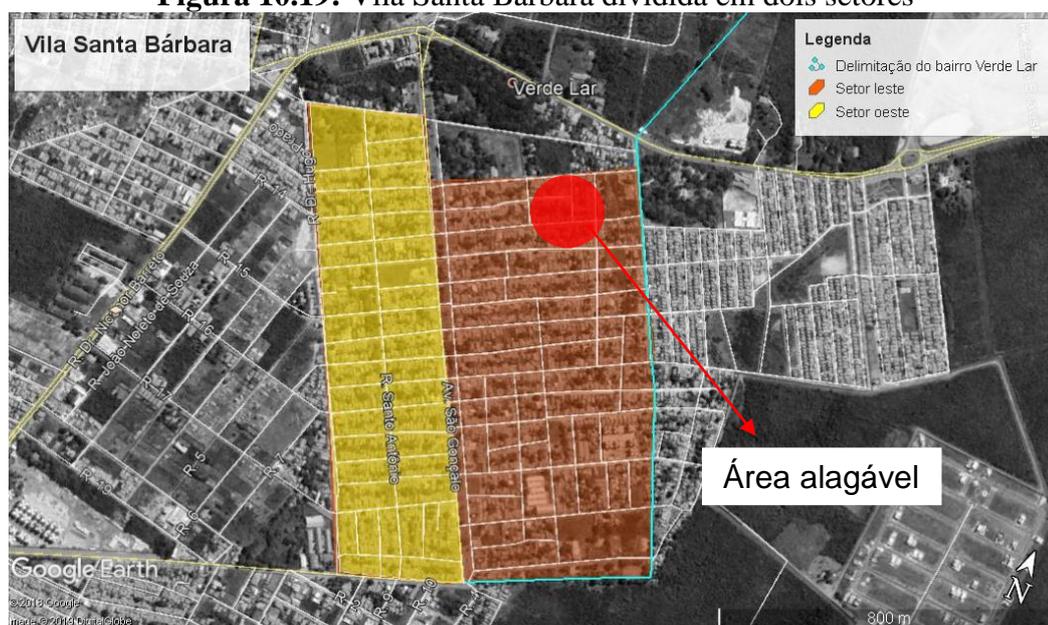


Fonte: Geovana Vieira (2017)

Uma das moradoras da rua Santa Elizabeth, mãe de criança deficiente física, relata que para levar sua filha até a avenida São Gonçalo, para pegar ônibus, ela conta com a solidariedade dos vizinhos. Vale destacar, que na Vila Santa Bárbara é notória a divisão do assentamento em duas partes quanto à infraestrutura. A avenida central, São Gonçalo, divide a vila em duas partes, um setor com cota de terreno mais elevado do que o outro.

A parte oeste da vila possui maior cobertura de área pavimentada, ruas com calçadas, casas muradas, em alvenaria e telhas cerâmica, com abastecimento regular de água e sem problemas de alagamento, já no setor leste, grande parte das ruas necessitam de calçamento, não possuem calçadas, há pontos de alagamento, como nas ruas Santa Elizabeth e São Sebastião, e ainda, não possuem abastecimento regular de água e as casas são feitas com materiais com qualidade inferior comparadas ao setor oeste (Figura 10.19). Afirma um morador da comunidade, fazendo um comparativo com a cidade, que o lado oeste da avenida central é o bairro “Jóquei” da vila (o bairro citado, segundo dados da Prefeitura Municipal de Teresina, possui maior rendimento mensal por domicílio particular do município, R\$10.000,00).

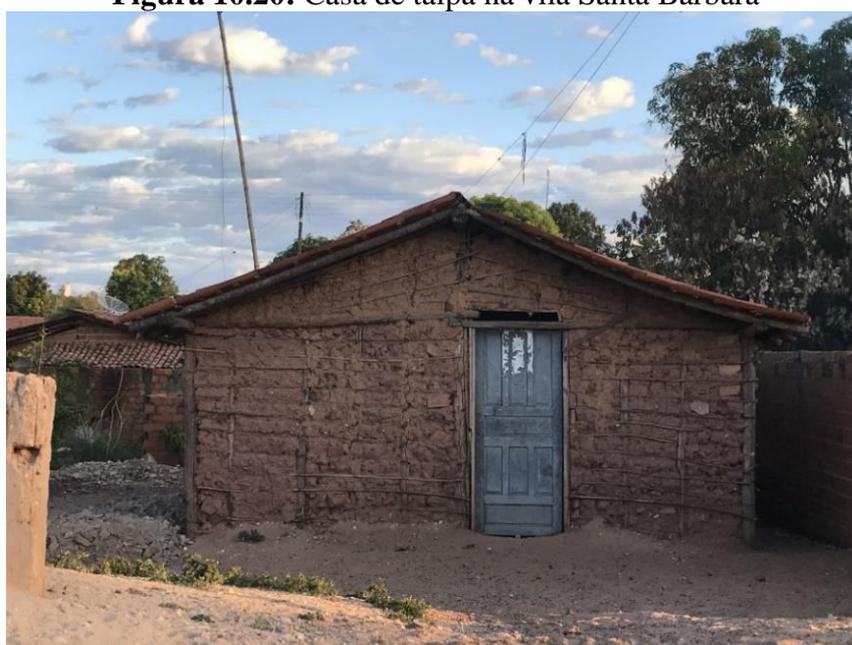
Figura 10.19: Vila Santa Bárbara dividida em dois setores



Fonte: Google Earth (2019), adaptado pela autora (2019)

No assentamento em estudo, Vila Santa Bárbara, à medida que os moradores foram recebendo seus lotes, foram ocupando para demarcar o território. Então, no princípio da ocupação, era comum a autoconstrução de casas de poucos cômodos, com as paredes em adobe e telhado em palha, e a presença do banheiro nos fundos do lote. Mas, com o passar dos anos, os moradores iam trocando os materiais e até ampliando a quantidade de cômodos, como forma de melhoria de vida. Entretanto, ainda existem casas de taipa na vila (Figura 10.20).

Figura 10.20: Casa de taipa na vila Santa Bárbara



Fonte: Geovana Viera (2017)

10.4.4 Parque Brasil

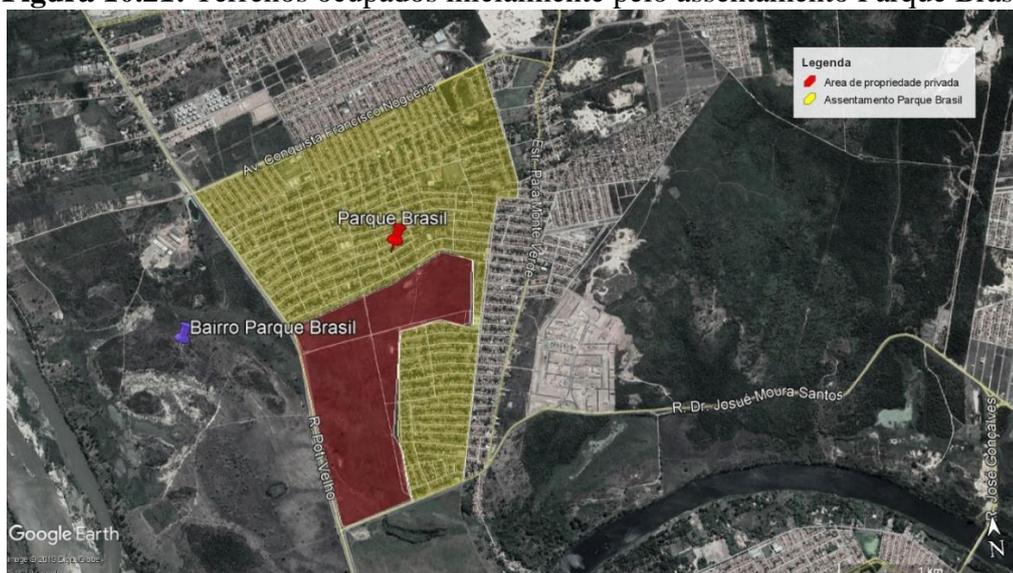
O bairro Parque Brasil é formado pelos assentamentos Parques Brasil I, II, III e IV, todos considerados pela Prefeitura Municipal de Teresina, como assentamentos informais, porém nos registros do IBGE, apenas o Parque Brasil II é considerado como ocupação. Todos os quatro assentamentos citados, foram intitulados neste trabalho como Parque Brasil, e estão inseridos no bairro que leva o mesmo nome, na regional Centro/Norte da cidade.

O bairro Parque Brasil foi criado no ano de 2013, por meio da Lei nº 4.423, de 16 de julho de 2013 (TERESINA, 2013), ocupando terras que antes eram dos bairros Santa Rosa e Cidade Industrial (TERESINA, 2016). O bairro Parque Brasil possui área de 537 ha, e, quanto aos dados populacionais e rendimento da população, a PMT e o IBGE ainda não possuíam estas informações.

A ocupação da área do assentamento Parque Brasil ocorreu em um terreno privado em maio de 2002. Os moradores do local informaram que o assentamento foi assim nomeado, devido ao ano de sua implantação ser no mesmo ano da realização da copa do mundo de futebol.

A ocupação abrangeu área de quase 300 hectares de terra que, atualmente, estão localizados os Parques Brasil I, II e III, e IV e mais uma parcela do bairro Parque Brasil (Figura 10.21).

Figura 10.21: Terrenos ocupados inicialmente pelo assentamento Parque Brasil



Fonte: Google Earth (2018), adaptado pela autora (2019)

Na época da implantação, foi ocupada uma extensa área (tanto a parte vermelha quanto a amarela da figura 10.21). Entretanto, o proprietário solicitou junto aos órgãos públicos que houvesse a desocupação das áreas, porém a PMT, após pressões e resistência dos

moradores do Parque Brasil (PB), que acamparam durante 8 dias no prédio da PMT, solicitando ações do órgão quanto à desapropriação do terreno e consolidação do assentamento, fez com que a Prefeitura conseguisse um acordo com proprietário da terra, e, impediu que não houvesse a expulsão das famílias de toda extensão do terreno, porém o município se comprometeria em não permitir que houvesse novas ocupação na área que está em vermelho na figura 9.21, deste modo, as famílias que ocupavam aquela área foram remanejadas para outras do assentamento, relata morador.

Assim como ocorreu com as demais ocupações citas neste trabalho, no PB, as famílias construíram suas moradias com materiais de qualquer qualidade, a fim de demarcar a aquisição do lote. “No começo, colocam lona, taipa, alguma coisa, só para não perder o terreno”, conta E.A., morador da comunidade.

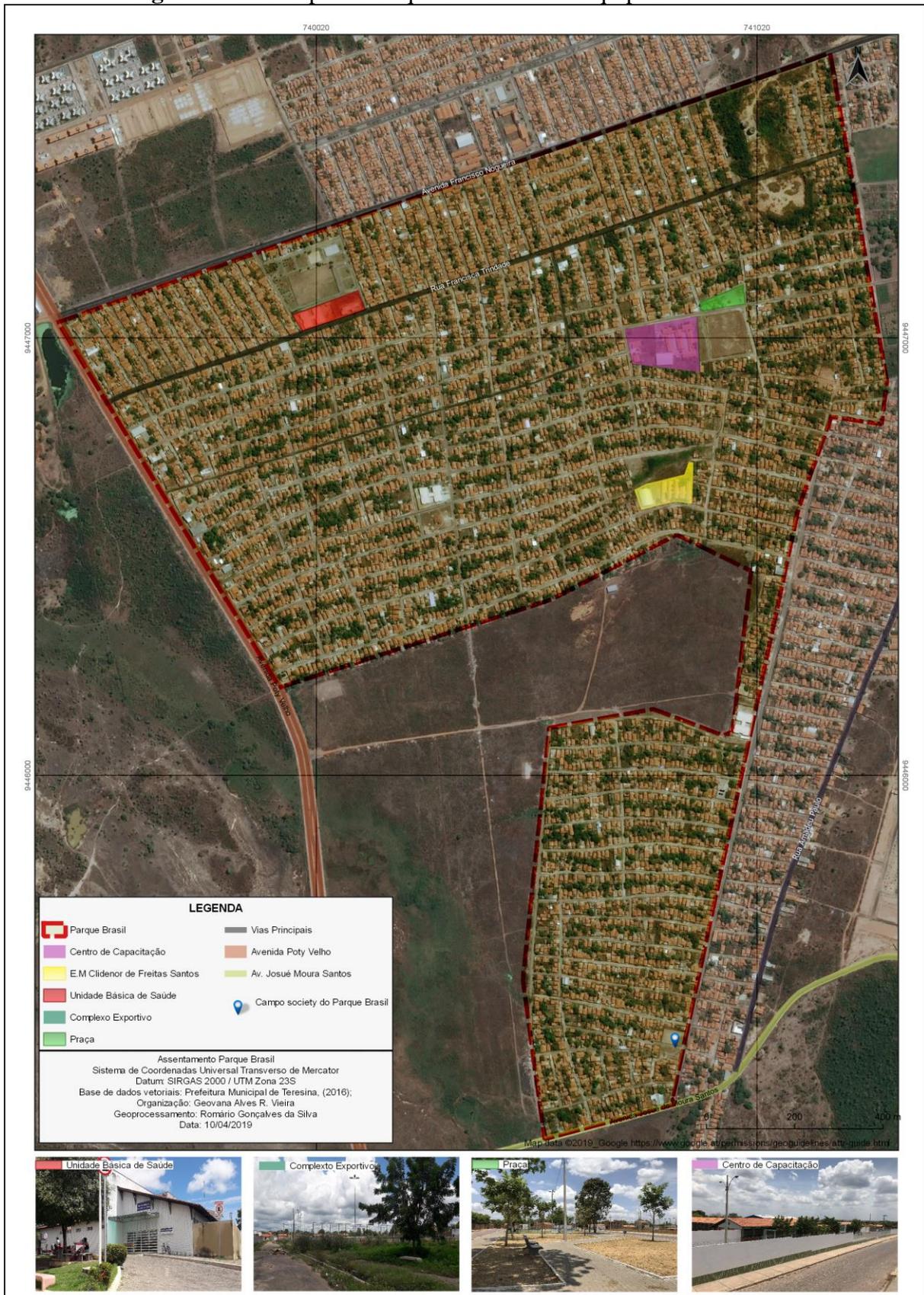
O assentamento urbano Parque Brasil localiza-se a, aproximadamente, 10km do centro da cidade, em uma área de 195 ha, na Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) chamada de Parque Brasil, criada a partir da Lei Complementar nº 3.755 de 17 de abril de 2008 (TERESINA, 2008) e de nº 5.296, de 27 de setembro de 2018 (TERESINA, 2018).

A comunidade conta, atualmente, de acordo com a Prefeitura Municipal de Teresina, com 4.0000 famílias. Cada área do Parque Brasil, I, II, III e IV, possui sua própria organização com associação de moradores e líderes comunitários independentes, porém a luta por melhorias é conjunta. Mesmo com o enfraquecimento dos movimentos sociais, o assentamento conta com equipes organizadas, na busca por melhorias na comunidade, especialmente quanto a conquista da titularidade dos imóveis, pois ainda não há. O dirigente da associação comunitária revelou que ele recebe as contas de água e luz em seu nome, mas que há muitos moradores que nem esta garantia tem.

Uma particularidade do assentamento Parque Brasil é que além de possuir moradias informais no local, estão implantadas habitações de interesse social construídas pela PMT e pelo Governo do Estado do Piauí, bem como loteamentos particulares.

Quanto aos serviços urbanos e infraestrutura, o PB conta com transporte público, que segundo os moradores é insuficiente para atender a demanda do local. Além disso, possui posto de saúde, escolas municipais e estaduais, centro de capacitação e área de lazer. É interessante ressaltar, que a presença de área de lazer em assentamentos urbanos informais não é algo corriqueiro, e, no Parque Brasil há uma distinção, que uma das praças, destacada na figura 9.21, localizada no cruzamento da rua Jasmim Dias com a rua Fortaleza, foi projetada pela Prefeitura a pedido dos moradores e, a manutenção dela é feita pela comunidade, estando bem conservada (Figura 10.22).

Figura 10.22: Mapa do Parque Brasil com os equipamentos urbanos



Fonte: Google Earth (2019), adaptado pela autora (2019). Imagens: Geovana Vieira (2019)

Considerando a extensão do Parque Brasil, e quantidade de famílias residentes, a abrangência dos serviços urbanos é insuficiente. Com isso, os moradores recorrem aos serviços de bairros vizinhos ou de conjuntos habitacionais públicos do entorno, como é o caso do hospital municipal Dr. Mariano Gayoso Castelo Branco, localizado no bairro Santa Maria, bairro vizinho ao Parque Brasil. E, ainda, há assentamentos informais, de menor infraestrutura, nas proximidades do PB, que utilizam os serviços presentes nele, aumentando a demanda.

Quanto à pavimentação, as avenidas principais possuem asfalto, como a avenida Poty Velho (principal acesso ao assentamento), avenida Doutor Josué Moura Santos, avenida Conquista Francisco Nogueira e a Rua Francisca Trindade, e algumas ruas secundárias, já as demais possuem calçamento em pedra, ambos materiais em estado de má conservação em alguns pontos da comunidade.

Em relação à cobertura de serviços urbanos, o IBGE (2013) fornece dados apenas do Parque Brasil II, 2.458 uh. O serviço mais carente no Parque Brasil II é o esgotamento sanitário, menos de 1% das residências possuem rede de esgoto, 7 apenas, e mais de 300 domicílios não tem banheiro ou sanitário, situação alarmante. Outro número que chama atenção, é que metade dos domicílios deste assentamento, 1.248, não possuem serviço e coleta de lixo e nem caçamba, utilizando-se de outra forma de destinação para o lixo. Quanto ao serviço de água, mais da metade dos domicílios não são atendidos pela rede geral de distribuição, 1.286 uh. E ainda, apenas 54% das unidades habitacionais são abastecidas pela companhia distribuidora de rede elétrica, 1.350, e 44%, 1.089 uh, utilizam-se de outra forma de abastecimento e 9 domicílios, 0,36%, não possuem este serviço.

Como já exposto até o momento, os assentamentos possuem áreas com melhor infraestrutura e outras com menos, bem como, casas com materiais mais resistentes e de melhor qualidade e outras nem tanto. No Parque Brasil, a região próxima ao terreno desocupado, no geral, possui menos infraestrutura, mas isso não elimina outras partes do assentamento com infraestrutura ruim e habitações precárias.

Infere-se que, mesmo diante das adversidades presentes nas comunidades, os moradores não tem vontade de residir em outro local, como verificado nos depoimentos a seguir:

*“Não tenho vontade de sair, não. Aqui é meu lugar. Aqui que tenho minha casinha, é simples, mas tem onde meus filhos morar, né?” – moradora do Parque Brasil.
(M.A. 49 anos)*

10.5 Resultados e discussão

Como ocorreu no Brasil na década de 1990, os movimentos sociais foram essenciais para uma organização consolidada e positiva de ocupação de terra para fins de moradia na cidade. Estes movimentos contavam com ajuda de entidades sólidas como igrejas, e apoio político, além da vontade das famílias em conseguir um terreno e construir sua moradia. No geral, eram cidadãos de baixa renda que vieram do interior para morar na cidade, pessoas que pagavam aluguel ou que viviam na casa de parentes.

Nas comunidades estudadas, Vila Irmã Dulce, Vila Alto da Ressurreição, Vila Santa Bárbara e Parque Brasil, verificou-se que antes da ocupação do terreno, há um cadastro das famílias que irão ocupar e uma divisão previa dos lotes. Assim, logo após a ocupação, as famílias, para garantirem o lote que receberam, constroem a moradia, sem preocupação com qualidade do material, técnicas construtivas ou regras urbanísticas, pois o importante é garantir o terreno ocupado e um teto para abrigar-se.

Constatou-se que o serviço de esgotamento sanitário é precário, e a situação mais crítica está no Parque Brasil em que apenas 0,28% dos domicílios possuem este serviço, contemplando apenas 7 unidades habitacionais, ainda, é também nesta comunidade que há maior índice de domicílios que não possuem banheiro ou sanitário, 14%, 361 uh. Esta situação é alarmante considerando que a ausência ou precariedade destes serviços, além de afetar a qualidade de vida dos moradores, compromete a saúde não apenas da família, mas da comunidade e de toda a cidade. Além disso, verificou-se que em termos gerais, as residências não possuem serviços adicionais, como internet e tv a cabo. Dos 16 domicílios visitados, apenas 1 possui tv a cabo e dois com serviço de internet.

Em relação aos acessos, constatou-se que todos os assentamentos receberam, no decorrer dos anos, ações pontuais de melhorias nas comunidades como calçamento, calçadas, paradas de ônibus, postos de saúde, escolas e creches, mas que, segundo os moradores, não conseguem suprir as demandas da comunidade, tendo que recorrer aos serviços do entorno.

Todos os assentamentos visitados possuem as vias principais, asfaltadas, onde predomina atividade comercial, e as vias internas predominantemente residencial, de piso em pedra ou mesmo sem calçamento. As vias principais permitem a passagem de caminhão, carro e motocicleta. Entretanto, em algumas vias secundárias há limitações físicas de acesso devido a ausência ou má conservação da pavimentação, situação agravada em períodos chuvosos. No mais, todas as vilas são contempladas por serviço de transporte público nas vias principais e,

em nenhuma delas há barreiras físicas como muros ou grades que impeçam o acesso a estas comunidades, sendo um ponto positivo quanto à inserção na malha urbana da cidade.

Foi relatado, pelos moradores de todos os assentamentos, que no início da ocupação, as moradias eram de adobe ou de palha, no entanto, à medida que o assentamento foi se consolidando, adquirindo melhorias, há um sentimento de pertença da comunidade e de seguridade quanto a não desapropriação, refletindo em melhorias das residências. Em consequência disso, ocorre a substituição de materiais de melhor qualidade até reformas com o aumento do número de cômodos (Figuras 10.23 e 10.24). Em virtude das comunidades visitadas, já serem reconhecidas pelos órgãos públicos, algumas famílias se beneficiaram por programas públicos, como o Morar Melhor, parceria do governo federal com o Município, e adquiriu material para reforma de suas casas.

Figura 10.23: Casa em taipa na vila Irmã Dulce



Figura 10.24: Casa em alvenaria na vila Irmã Dulce



Fonte: Geovana Vieira (2017)

Quanto à tipologia das moradias presente na Vila Irmã Dulce, Vila Alto da Ressurreição, Vila Santa Bárbara e Parque Brasil, não há uma uniformidade. No entanto, a predominância são de casas térreas, de uso exclusivo residencial, mas existem as de uso misto, com comércio para complementar a renda familiar, e ainda unidades habitacionais geminadas e isoladas no lote, casas muradas e outras sem muro, com cercado ou mesmo sem demarcação, algumas em taipa, mas a grande maioria são em alvenaria com telhado cerâmico.

Foi observado que há uma precariedade quanto ao conforto ambiental nas moradias, como ausência de recuo lateral, cômodos insalubres devido à ausência de iluminação e ventilação, justificado pela falta de conhecimento técnico dos moradores ou mesmo um

reflexo da carência em demais setores da vida, como alimentação, saúde e renda, e assim, a questão ambiental não é tratada com a devida importância.

Apesar do esgotamento sanitário nas comunidades ser praticamente inexistente, a maior reclamação quanto a infraestrutura e serviços, é em relação à violência urbana, a sensação de insegurança é o que mais incomoda a maioria dos moradores entrevistados. Logo em seguida, o serviço de saúde, pois os assentamentos são de grande porte, com população acima de mil famílias, e não há hospital, e os postos de saúde existentes são úteis, mas não possuem atendimento 24 horas e a estrutura de serviços disponíveis de um hospital. Há necessidade também, e ressalta-se, de grande importância, um centro de cultura, lazer e capacitação da população, gerando emprego e renda.

Porém, o maior desejo dos moradores de todos os assentamentos visitados, é a regularização fundiária com a titularização de posse do imóvel, pois apesar de estarem inseridos em comunidades existentes há mais de 15 anos, consolidadas e reconhecidas pelos órgãos públicos e pela população, os moradores não possuem a seguridade de suas moradias.

Entretanto, mesmo diante de grandes adversidades, a população não quer mudar-se. São nas suas comunidades que possuem as redes de convívio adquirida com o passar dos anos, é onde se sentem acolhidos.

“Pra mim é o melhor lugar para se viver” – moradora da Vila Santa Bárbara. (S.V. 50anos)

“Eu agradeço muito a Deus por esta oportunidade. A gente tinha um desejo de criar os filhos aqui, e graças a Deus estão todos criados. E estamos criando os netos e as pessoas se sentindo melhor, creche, escola, água encanada. Nos demos uma evolução na nossa comunidade, pois quem faz a história da comunidade é o próprio povo” – morador da Vila Alto da Ressurreição. (A.P. 65 anos)

Deste modo, o planejamento urbano e maior conscientização ambiental reflete em benefícios para todos. Daí, a importância de haver melhorias por meio da regularização fundiária com a concessão do título de posse aos moradores, não apenas para que haja a inserção do núcleo urbano informal na malha urbana da cidade, levando benefícios de forma holística, mas sobretudo, para que as famílias que residem nestes locais sintam-se inseridas na cidade e detentoras de direitos e deveres como todo cidadão. Ainda, para que haja uma diminuição do preconceito, na segregação e exclusão que assola nosso país, em que mesmo diante de uma constituição que prevê e obriga a igualdades à todos, nas ruas, no dia a dia, isto não acontece.

10.6 Considerações finais

As mudanças sociais e econômicas brasileiras provocaram rápidas modificações urbanas nas cidades e a migração campo-cidade. Tais transformações provocaram não apenas o aumento da dinâmica econômica das cidades como também o aumento significativo no número de habitantes delas, demandando uma abrangência maior de serviços urbanos e infraestrutura. Todavia, a insuficiência de ações públicas para abordar toda a demanda, como por exemplo de habitação, fez com que a população, que estava desabrigada e sem condições financeiras de adquirir moradia pelo processo formal, viesse a abrigar-se em ocupações informais, em sua maioria, em locais de vulnerabilidade.

Os assentamentos informais são fatores de modificações da paisagem urbana. Em Teresina, as ocupações surgem mais intensamente a partir das décadas de 1980, sendo impulsionadas pelos movimentos sociais presentes em todo o país.

Neste artigo foi feita a caracterização de quatro assentamentos urbanos informais estabelecidos na cidade de Teresina no final da década de 1990 e início dos anos 2000. Verificou-se que são ocupações já consolidadas na paisagem urbana da cidade e reconhecidas como espaços de moradia. Porém, mesmo assim, são carentes de políticas públicas voltadas para melhorias do local, como projetos de urbanização, que abordem as questões ambientais, físicas e sociais. Vê-se que, até então, as ações de melhorias, restringiram-se a cunho paliativo.

Então, programas para urbanização em assentamentos devem ser considerados com profundidade, pois é constatado que, o anseio do morador destes espaços, não é para sair do local onde vive, mas sim que haja progresso nas comunidades, para uma maior qualidade de vida. Enfim, sem citar também, que a precariedades presentes nestes assentamentos, além de submeter os moradores à vulnerabilidade socioambiental, isolam a comunidade da malha urbana, reforçando a segregação e exclusão.

10.7 Referências

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12.jul. 2017. Seção 1, p.1

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida –PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 2009a. Seção 1, p.2.

IBGE. Censo Demográfico 2010. **Agglomerados subnormais**: informações territoriais. Rio de Janeiro, 2013.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**: primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2011.

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

LIMA, A. J. de. Gestão local e Políticas Urbanas: uma experiência de urbanização de favelas em uma capital nordestina no Brasil. In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 6., 2008, Lisboa. **Anais...** Lisboa: APS, 2008.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, E. The Future of Global Peripheral Cities. **Latin American perspectives**, Los Angeles, v.44, n.2, p. 18–37, mar. 2017.

OCUPANTES vivem sem moradia. **Jornal O Dia**. Cadernos D2 dia a dia, 20 out.1998a

SEM-TETO inauguram escola. **Jornal O Dia**. Teresina, ano XLVII, n. 12.053. p.09, 2 out 1998b

SOUZA, M. L. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TERESINA. Secretaria Municipal de Planejamento. **Teresina em bairros**. 2016. Disponível em: <http://semplan.teresina.pi.gov.br/teresina-em-bairros/>. Acesso em: 19 mar. 2019.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. Lei complementar nº 3.560, de 20 de outubro de 2006. Define as diretrizes para o uso do solo urbano do Município e dá outras providências. **Diário Oficial do Município – DOM**, Teresina, PI, 20. Dez. 2006.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. Lei Complementar nº 3.755, de 17 de abril de 2008. Cria a zona de especial interesse social ZEIS Parque Brasil e dá outras providências. **Diário Oficial do Município – DOM**, Teresina, PI, 18. abr. 2008.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. Lei nº 4423, de 16 de julho de 2013. Fixa as denominações e delimita os perímetros dos bairros de Teresina e dá outras providências. **Diário Oficial do Município – DOM**, Teresina, PI, 17 jul. 2013, Seção 1. p.1.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. Lei Complementar nº 5.296, de 27 de setembro de 2018. Dispõe sobre a zona de especial interesse social ZEIS Parque Brasil e dá outras providências. **Diário Oficial do Município – DOM**, Teresina, PI, 27 set. 2018.

11 CONCLUSÕES

O processo de ocupação do solo urbano, no Brasil, foi marcado pelo poder do mercado capitalista, excluindo a parcela da população, sem renda suficiente para adquirir moradia no solo urbano, e de agentes públicos com atuações insuficientes para suprir as necessidades da população marginalizada. Diante disso, as cidades foram crescendo com paisagens urbanas marcadas por contradições físicas e sociais. Porém, o processo de ocupação das cidades deveria levar em consideração as questões sociais, econômicas, políticas e ambientais.

Então, por falta de condições de acesso ao mercado formal de habitação, a população de menor poder aquisitivo tem como opção, ocupar o que é possível, sejam quais forem as condições destas moradias. Assim, este tipo de ocupação reflete a segregação social e espacial presentes no meio urbano do Brasil. As cidades deveriam ser palco de divergências culturais e conflitos, com todos os cidadãos podendo usufruir dela de forma igualitária, mas na realidade, isto não acontece.

Em Teresina, constatou-se que há 195 assentamentos urbanos informais, presentes em todas as quatro regionais da cidade. Estabelecidos tanto nas áreas periféricas quanto nas áreas centrais da cidade, sendo vetores de expansão do solo urbano, e, os movimentos sociais, foram decisivos para a organização de ações de ocupação de terrenos na cidade, para fins de moradia, especialmente na década de 1990 e início dos anos 2000.

O Brasil conta com um vasto aparato de instrumentos legais voltados para as questões da cidade, entretanto, é pertinente no espaço urbano, a concentração de terras por uma minoria detentora de capital, enquanto ocorre a exclusão de grande parte da população de baixa renda ao direito à cidade. Desta maneira, privando milhões de brasileiros ao saneamento, saúde, moradia digna e ao lazer.

Em Teresina, está em elaboração o Plano de Regularização Fundiária de Interesse social de Teresina, que, apesar de ainda não publicado já mostra uma evolução quanto a atuação da questão fundiária no município, pois, atualmente os dados dos assentamentos urbanos informais da cidade são os que estão constados no Censo do IBGE do ano de 2010 e os da PMT, de 2016. O IBGE possui limitações, além da restrição na contabilidade de assentamentos informais, limitando-se aos acima de 51uh, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística é um órgão nacional, necessitando de uma base municipal para melhor atuação já, a Prefeitura Municipal de Teresina, realiza levantamento de dados sem uma base metodológica estruturada e a devida integração entre os órgãos gestores responsáveis pela questão habitacional e fundiária do município, como SEMDUH e SDU.

O último Censo de assentamentos urbanos informais do Município é do ano de 1999, deste período até o ano de 2019, não há um levantamento por parte da Prefeitura, das áreas irregulares da cidade, incluindo as ocupações espontâneas, como está sendo realizado para compor o banco de dados do Plano de Regularização Fundiária de Interesse Social de Teresina. Desta maneira, apesar dos entraves municipais, nota-se que há um interesse em atuar de forma mais intensa e eficiente nas questões da cidade, incluindo o setor de habitação e da terra urbana, na cidade de Teresina.

Ainda, constatou-se que a ocupação informal causa danos ao meio ambiente, especialmente devido a carência ou mesmo ausência de serviços urbanos nestes espaços, além de ser local também de vulnerabilidade social. Porém, ao comparar a produção habitacional pública com a informal, verificou-se que a formalidade não é condição para a não degradação ambiental e modificações na paisagem urbana do lugar, pelo contrário, empreendimentos de grandes extensões, em áreas periféricas da cidade, carentes de infraestrutura e serviços, provocam danos intensos ao meio ambiente, no local do empreendimento, como também no entorno da área ocupada. Além disso, inferiu-se que, apesar das ocupações informais não exigir-se estudos e relatórios de impactos ambientais, as organizações dos moradores, antes de efetivarem a ocupação, se preocupam em manter a paisagem do lugar, evitando danos ao meio ambiente, mesmo diante de uma realidade, no qual, o maior anseio no momento é um local para abrigo.

Diante de baixa conscientização ambiental da população e de ações cotidianas de degradação ao meio ambiente, seja pelas entidades públicas ou privadas, é preciso que a regularização fundiária sustentável seja o centro das discussões. De outro modo, as cidades continuam a crescer gerando mais desigualdades, fragmentação, vulnerabilidade e exclusão.

Daí, continuar o debate da possibilidade de aplicação de instrumentos legais de âmbito ambiental nos assentamentos informais a fim e proporcionar a estes espaços melhorias para serem palco de menores danos ao meio ambiente, como as exigências pontuadas na lei 13.475/2017 para a regularização fundiária, por exemplo e, a adequação dos critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social, estabelecidos na Resolução 412 do CONAMA.

Ainda, é imprescindível a maior participação da população nas decisões voltadas para a cidade. No entanto, deve haver um maior preparo da comunidade, para que todos sejam conscientes na tomada de decisão. E, ainda, é preciso, estudos continuados voltados para as questões urbanas pois, servirão de subsídio para elaboração de política públicas eficazes.

No mais, por meio das visitas nas comunidades, verificou-se que apesar de residirem em espaços carentes, os moradores afirmam não sentir vontade de sair do local onde vivem, deste modo, a urbanização dos assentamentos é uma ação a ser aprofundada. Entretanto, vale ressaltar, que os projetos de melhorias nas comunidades devem ser elaborados com planejamento, além de seguir as normas municipais de ordenamento da cidade e de uso do solo urbano, devem-se atender aos anseios dos moradores, bem como seguir normativas ambientais de preservação do meio ambiente.

Assim, a solução para o problema da favelização nas cidades, não está na erradicação delas ou apenas a urbanização dos assentamentos, porém a implantação de políticas que abordem as dimensões da pobreza de forma global, ou seja, integradas ao emprego e renda, transporte e meio ambiente.

O caminho é gerar ambientes com infraestrutura nos assentamentos urbanos informais, integrados com a cidade através de urbanização das mesmas. Permitir que nestes locais haja transporte público e que estejam em espaços fora de área de risco e próximas de áreas centrais evitando maior desmatamento e poluição ambiental. Ainda, a implantação de políticas de emprego e renda, a fim de inserir as atividades relacionadas para subsistência da família residente e, maiores oportunidades de trabalho. Além disso, haver maior proteção contra despejos ilegais dos moradores. Portanto, ações em conjunto para a melhoria de vida dos residentes em assentamentos urbanos informais.

Pois, as cidades são territórios que devem proporcionar qualidade de vida ao cidadão, porém com o tipo de ocupação que está ocorrendo, faz-se o inverso, o que era um local para proporcionar bem-estar social, está sendo palco de exclusão e segregação. Sendo importante, com isso, estudos sobre esta temática, em busca de reformas urbanas.

REFERÊNCIAS

- ABREU, I. G.; LIMA, I. M. M. F. Igreja do Amparo: O Marco Zero de Teresina. **Revista Cadernos de Teresina**. Teresina (PI): Fundação Monsenhor Chaves, p. 15-20, 2000.
- ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, Recife, n. 1, p.79-90, 1999.
- AGENDA 21. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: de acordo com a Resolução nº 44/228 da Assembleia Geral da ONU, DE 22-12-89. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
- ALENCAR, A. K. B. de. Crescimento Urbano x Assentamentos Precários: a continuidade de processos insustentáveis. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, v. 3, n.1, p.148-167, 2014.
- ARAÚJO, A. M. M.; CARLEIAL, A. N. Opulência e miséria nos bairros de Fortaleza (Ceará/Brasil). **Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, Barcelona, v. 7, n. 146, 2003.
- AZEVEDO, S. de.; ANDRADE, L. A. G. de. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BALTRUSIS, N.; D'OTTAVIANO, M. C. L. Ricos e pobres, cada qual em seu lugar: a desigualdade socio-espacial na metrópole paulistana. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 55, p. 135-149, Jan./Abr. 2009.
- BATTAUS, D. M. de A.; OLIVEIRA, E. A. B. de. O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira. **Lua Nova**, São Paulo: CEDEC, n. 97, p.81-106, jan./abr. 2016.
- BAZOLLI, J. A. A tímida aplicação do Estatuto da Cidade como ferramenta para a regularização fundiária urbana. **Revista da Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT)**, Tocantins, v. 4, n. 4, p.157-178, jan. 2012.
- BERBEL, V. V. Constituição: uma provocação para provocar. **Revista Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 20, p. 23- 32, 2014.
- BIENENSTEIN, R.; PASCHOALINO, R. B.; CORREIA, D. V. DO A.; CRUZ, M. C. M.; SANTOS, F. R. DE O. Regularização fundiária sustentável: alguns desafios. **Planejamento e políticas públicas**, n. 37, jul./dez., 2011, p.153-184.
- BOFF, L. **Sustentabilidade**: o que é, o que não é. Petrópolis: Vozes, 2017.
- BONDUKI, N. **Os pioneiros da habitação social - v. 1**: cem anos de construção de política pública no Brasil. São Paulo: UNESP, SESC, 2014.
- BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**, São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BRASIL. Decreto lei ° 4.958, de 20 de agosto de 1942. Dispõe sobre aluguéis de residências e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 21 ago. 1972. Seção 1, p. 1

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02. set. 1981. Seção 1, p.1

BRASIL. Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17.fev. 1986. Seção 1, p.1

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05.out. 1988. Seção 1.

BRASIL. Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11.jul. 2001. Seção 1, p.1

BRASIL. Decreto nº 4.367, de 9 de setembro de 2002. Regulamenta a Lei complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 set. 2002. Seção 1, p.5.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Conversão da Medida Provisória nº 103, de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 mai. 2003. Seção 1, p.1.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16. jun. 2005. Seção 1, p.1

BRASIL. Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31. mai. 2007a. Seção 1.

BRASIL. Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27. nov. 2007b. Seção1 , p.1.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05.jan. 2007c. Seção 1, p.1

BRASIL. Ministério das Cidades. **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida –PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 2009a. Seção 1, p.2.

BRASIL. Resolução nº 412, de 13 de maio de 2009. Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13. mai.2009b. Seção 1, p.1

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 90, de 15 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16. set. 2015. Seção 1, p. 1

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12.jul. 2017. Seção 1, p.1

CABRAL, L. N.; CÂNDIDO, G. A. Urbanização, vulnerabilidade, resiliência: relações conceituais e compreensões de causa e efeito. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, 2019.

CALDEIRA, T. P. do R. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Ed. 34/EDUSP, 2000.

CARDOSO, A. L. Assentamentos precários no brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, M. P. et al. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso**. Brasília: Ipea, p. 29-52, 2016.

CASTILHO, C. J. M.; BAUTISTA, D. C. G.; GOMES, M. B. A urbanização neoliberal em territórios ameaçados no âmbito do embate entre diferentes racionalidades de produção de ambientes urbanos. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 1, p. 222-236, jan./abr, 2019.

CAVALLAZZI, R. L.; MACHADO, D. B. P. Construções normativas na cidade standard: vulnerabilidades e sustentabilidade. **Conpedi Law review** , v. 1, n. 1, p. 137-148, 2015.

CAVALLERI, F. Favelas no Rio - a importância da informação para as políticas públicas. In: SILVA, Jasilson de Souza. **O que é favela, afinal?** Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p.24-29, 2009.

CHAVES, J. R. F. **Obra completa [de] Monsenhor Chaves**. Teresina: Fundação Cultural Monsenhor Chaves, 1998.

CHAVES, S. V. V.; TAVARES, A. C.; ANDRADE, C. S. P. DE. Vulnerabilidade às inundações em Teresina, Piauí e ações mitigadoras do poder público. **Sociedade e Território**. Natal, v. 29, n. 2, p. 175-197, jul.-dez., 2017.

COMITRE, F. A evolução do uso e ocupação do solo na periferia urbana de Sorocaba-SP: do esquecimento ao despertar dos interesses públicos e privados. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 770-799, 2017.

CORRÊA, R. L. **O espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 2000.

CRUZ, I. C. de S.; ESPINDOLA, G. M. DE; CARNEIRO, E. L. N. DE C. Três décadas de expansão urbana e concentração populacional em Teresina, Piauí, Brasil. **Revista Espacios**. v. 37, n. 24, 2016.

DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DENALDI, R.; FERRARA, L. N. Dimensão ambiental da urbanização em favelas. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v.21, 2018.

D'OTTAVIANO, C.; PASTERNAK, S. Políticas recentes de melhorias urbanas: municípios pequenos e médios e favelas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.17, n.1, p.75-88, abril 2015.

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

FARDIN, S.C.S.G.; FARDIN, H.D.; FARDIN, H.D. Regularização fundiária urbana em áreas de interesse social: legislação e aplicação dos instrumentos ambientais. **Ciência Florestal**, Santa Maria, v. 28, n. 2, p. 854-862, abr.- jun., 2018

FEIL, A. A.; STRASBURG, V. J.; SCHREIBER, D. Análise dos eventos históricos para a concepção dos termos sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. **REDE**. Revista Eletrônica do PRODEMA, Fortaleza, v. 10, n. 1, p. 7-21, jan./jun. 2016.

FIRME, D. P. **Vila Bairro: habitação, infraestrutura e erradicação da pobreza em vilas e favelas**, Teresina/PI. Rio de Janeiro: IBAM/CEF, 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2018.

GONÇALVES, N.L.; ZANCHETI, S. M. Conservação urbana e regularização fundiária de assentamentos populares. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), v. 6, n. 3, p. 323-337, set./dez. 2014.

GONÇALVES, R. S. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, 2009.

GRIEP, M. de M.; BERNARDY, R. J. A evolução histórica dos direitos e da urbanização para a formulação do conceito de um direito à cidade. **NOMOS - Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC**, v. 37, n.2, p.163-185, jul./dez., 2017.

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

IBGE. **Censo Demográfico 2010**: primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2011.

IBGE. **Censo Demográfico 2010. Aglomerados subnormais**: informações territoriais. Rio de Janeiro, 2013.

IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios**: síntese de indicadores 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE. **População em áreas de risco no Brasil**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/6d4743b1a7387a2f8ede699273970d77.pdf. Acesso em: 15 ago. 2018.

IPEA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades, 2016.

KOHLSDORF, M. E. **A apreensão da forma da cidade**. Brasília: UNB, 1996.

LEAL, F. **Começam as obras do residencial Jacinta Andrade**. 2009. Disponível em: <http://www.piaui2008.pi.gov.br/materia.php?id=35434>. Acesso em 22 jun. 2019.

LEFEBVRE, H. **O Direito à cidade**. São Paulo: Nebli, 2016.

LEFF, E. **Saber Ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis: Vozes, 2001.

LEITÃO, G. Reconhecendo a diversidade das favelas cariocas. *In: SILVA, Jailson de Souza et al (org.). O que é favela, afinal?* Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009, p. 36-45.

LIMA, A. J. de. **Favela COHEBE**: uma história de luta por habitação popular. 2.ed. Teresina: EDUFPI; Recife: Bagaço, 1996.

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

LIMA, A. J. Gestão urbana e Habitação de Interesse Social. **Sociedade em Debate**, Pelotas: UCPEL, v.19, n.1 p. 136-165, 2013.

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, A. J. de. Gestão local e Políticas Urbanas: uma experiência de urbanização de favelas em uma capital nordestina no Brasil. *In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA*, 6., 2008, Lisboa. **Anais...** Lisboa: APS, 2008.

LIMA, I. M. de M. F. Teresina: Urbanização e Meio Ambiente. **Revista Scientia et Spes**. Teresina: ICF, v. 1, n. 2, p.143-170, 2002.

LIMA, S. M. S. A.; LOPES, W. G. R.; FAÇANHA, A. C. Urbanização e crescimento populacional: reflexões sobre a cidade de Teresina, Piauí. **Gaia Scientia**, João Pessoa, v. 11, n.1, p. 31-51, 2017.

LIMA, S. M. S. A. **Expansão urbana e sustentabilidade**: dinâmica dos padrões espaciais e das alterações na cobertura do solo na cidade de Teresina, Piauí. Teresina: UFPI, 2017. Originalmente apresentada como tese de doutorado, Universidade Federal do Piauí, 2017

LIMA, C. P. C. dos S; BOUCINHAS, C. Challenges of the urban peripheral landscapes. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, Curitiba, v. 8, n.1, p. 61-76, jan./abr. 2016.

LIMA, A. J; RODRIGUES NETO, E.X. Governo local e iniciativas de políticas urbanas em Teresina. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, n.15, p.113-144, 2006.

LOPES JUNIOR, W. M.; SANTOS, R. C. B. dos. Novas centralidades na perspectiva da rela o centro – periferia. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 21, n.3, p. 351-359, dez. 2009.

LYNCH, K. **A boa forma da cidade**. Lisboa: Edi es 70, 1981.

MACHADO, M. F.; BODNAR, Z.; SILVA, K. C. Governança para a sustentabilidade urbana e a regulariza o fundiária. **Revista da ESMESC**. Curitiba, v.24, n.30, p. 329-350, 2017.

MAIA, D. S. Habita o popular e o processo de periferiza o e de fragmenta o urbana: uma análise sobre as cidades de João Pessoa-PB e Campina Grande-PB. **Geosul**, Florianópolis, v. 29, n. 58, p 89-113, jul./dez. 2014

MARICATO, E. A cidade sustentável. In: CONGRESSO NACIONAL DE SINDICATOS DE ENGENHEIROS (CONSEGE): SOCIEDADE, ENERGIA E MEIO AMBIENTE, 9, 2011, Pouso Alegre, 2011. **Anais...** Pouso Alegre: SENGE, 2011, p. 7-42. Disponível em: <http://doczz.com.br/doc/533716/9%C2%BA-consenge--sociedade--energia-e-meio-ambiente--senge-mg>. Acesso em: 19 abr. 2018.

MARICATO, E. Exclusão social e reforma urbana. **Revista da FASE**, Rio de Janeiro, v.62, p.51-56, 1994.

MARICATO, E. Para entender a crise urbana. **CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, v. 8, n. 1, p. 11-22, 2015.

MARICATO, E. **The Future of Global Peripheral Cities**. Latin American perspectives, Los Angeles, v.44, n.2, p. 18–37, mar. 2017.

MARICATO, E.. Vulnerability and Risk in the Metropolis of the Periphery: Everyday life in Brazil's Cities. **Progressive Planning**, v. 196, p. 28-30, 2013.

MARICATO, E.; TANAKA, G. O planejamento urbano e a questão fundiária. **Revista Ciência Hoje**, Rio de Janeiro, v. 38, p.16-23, jun., 2006.

MARTINS, M. F., CÂNDIDO, G. A. Modelo de avaliação do nível de sustentabilidade urbana: proposta para as cidades brasileiras. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 7, n. 3, p. 397-410, set./dez. 2015.

MASCARENHAS, E. M. C. de B.; LIMA, A. J. de. A gestão pública municipal sobre o meio ambiente urbano: a experiência do Projeto Vila-Bairro em Teresina, PI. In: CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 6., 2008, Lisboa. **Anais...** Lisboa: APS, 2008.

MONTE, R. L. Cidade segregada - o espaço dos sem espaços: o processo de ocupações irregulares em Teresina na década de 1990 - o caso vila Irmã Dulce. In: Simpósio de História Nacional, 29, 2017, Brasília. **Anais...** Disponível em: https://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502114104_ARQUIVO_TextoCompleto-SimposioAnpuhUNB-2017.pdf. Acesso em: 11 jun. 2019.

MORIN, E. **A via para o futuro da humanidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

NADALIN, V.; IGLIORI, D. Espreadimento urbano e periferização da pobreza na região metropolitana de São Paulo: evidências empíricas, **EURE**. Santiago, v. 41, n. 124, p. 91-111, set. 2015.

NASCIMENTO, F. A. **A Cidade Sob o Fogo: Modernização e Violência Policial Em Teresina**. Teresina: EDUFPI, 2015.

O'BYRNE, S. C.; D'INCA, M.V. ¿Qué significa Buen Vivir en los asentamientos irregulares de América Latina? **Polis, Revista Latinoamericana**, v.14, n. 40, p. 43-59, 2015.

OCUPANTES vivem sem moradia. **Jornal O Dia**. Cadernos D2 dia a dia, 20 out.1998a

ONU. Organização das Nações Unidas. **ECO 92. Agenda 21 Global**. Disponível em: https://nacoesunidas.org/?post_type=post&s=eco+92. Acesso em: 15 out. 2018.

ONU-HABITAT, Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. **ONU-Habitat: Por um futuro urbano melhor**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>. Acesso em: 04 set. 2018.

PASTERNAK, S.; D'OTTAVIANO, C. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 75-99, abr. 2016.

PEGADO, E. A C. BARBOSA, E.M. Audiências públicas ambientais e racionalidade ambiental: perspectivas e desafios. **HOLOS**, v.1, p.92-101, 2013.

PENNA, N. A., FERREIRA, I. B. Desigualdades socioespaciais e áreas de vulnerabilidades nas cidades. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 3, p. 25-36, set./dez. 2014.

PEQUENO, R. B. Políticas habitacionais, faveliza o e desigualdades sócio espaciais nas cidades brasileiras: transforma es e tendências. *Diez anos de cambios em el Mundo, em la Geografia y em las Ciencias Sociales*, 1999-2008. **Actas del X Coloquio Internacional de Geocritica**, Universidad de Barcelon, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/275.htm>. Acesso em: 1 jun. 2018

PERLMAN, J. **FAVELA**: four décadas of living on the edge in Rio de Janeiro. Oxford: Oxford University Press, 2010.

PIAUI. Lei nº 4.797, de 24 de outubro de 1995. Cria a Secretaria de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Estado do Piauí. **Diário Oficial do Governo do Estado do Piauí**. 1995.

PORTAL CIDADE VERDE. Prefeitura entrega 353 casas no Residencial Padre Pedro Balzi. Disponível em: <https://cidadeverde.com/noticias/85057/prefeitura-entrega-353-casas-no-residencial-padre-pedro-balzi>. Acesso em: 11 ago. 2018.

PORTAL G1-PI. **Chuvas fortes deixam três mortos e dezenas de desabrigados em cidades do Piauí**. Disponível em:

< <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2019/04/05/chuvas-fortes-deixam-tres-mortos-e-dezenas-de-desabrigados-em-cidades-do-piaui.ghtml>>. Acesso em 10 abr.2019.

PORTAL G1 PI. **PM cumpre ordem de despejo em assentamento com 300 famílias em Teresina**. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/pm-cumpre-ordem-de-despejo-em-assentamento-com-300-familias-em-teresina.ghtml>. Acesso em: 15 ago. 2018.

QUEIROZ FILHO, A. P. de. Sobre as origens da favela. **Mercator**, Fortaleza, v. 10, n. 23, p. 33-48, set./dez, 2011.

QUEIROZ, J. H. M.; LIMA, D. F.; SOUSA JUNIOR, A. M. Regularização Fundiária de Interesse Social: A Etapa de Registro de Imóveis no Município de São Miguel/RN. **Caderno de Pesquisa, Ciência e Inovação**. v. 2, n.1, 2019.

REIS, A.T. da L.; LAY, M. C. D. O projeto da habitação de interesse social e a sustentabilidade social. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v.10, n. 3. p. 99-119, 2010.

RODRIGUES, A. M. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metr pole**, n. 12, p. 9-25, 2004.

RODRIGUES, R. da S. Planejamento urbano em Teresina: análise das proje es de expansão urbana. **Revista Equador**, Teresina, v. 1, n. 1, p. 160- 162, jan. 2013

RODRIGUES, R. S.; VELOSO FILHO, F. A. A a o dos agentes produtores do espaço urbano em Teresina-PI: um diagnóstico a partir dos planos diretores urbanos. **Geosaberes**, Fortaleza, v. 6, n. 3, p. 230-242, 2016.

ROGERS, R.; GUMUCHDJIAN, P. **Cidades para um pequeno planeta**. São Paulo: GG, 2005.

ROLNIK, R. Es la población pobre la que va a sufrir. Entrevista realizada por Jaime Erazo a Raquel Rolnik. Políticas de vivienda posdesastres en América Latina. **Bulletin de l'Institut Français d' tudes Andines**, 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/bifea/5997>. Acesso em: 5 jun. 2018

ROLNIK, R., CYMBALISTA, R., NAKANO, K. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF**, v. 13, p. 123-158, 2011.

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

SACHS, I. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SAETA, F.; LEITE, C. de S. Indicadores de sustentabilidade urbana, **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, v. 12, n. 2, 2013.

SANTOS, A. P.; POLIDORI, M. C.; PERES, O. M.; SARAIVA, M. V. O lugar dos pobres nas cidades: exploração teórica sobre periferização e pobreza na produção do espaço urbano Latino-Americano. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 430-442, set./dez. 2017.

SANTOS, J. V. A “**distribuição da cidade**” contra a **senalização da metrópole**. Entrevista especial com Ermínia Maricato. Instituto Humanitas Unisinos, Porto Alegre, 07 fev. 2017. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/564621-a-distribuicao-de-cidade-contra-a-senzalizacao-da-metropole-entrevista-especial-com-erminia-maricato#>. Acesso em: 20 jul. 2018.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.

SANTOS, M. O retorno do território. In: SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L.; SOUZA, Maria A. (Org.) **Território Globalização e Fragmentação**. São Paulo, Hucitec/Anpur, p. 15-20., 1998.

SANTOS, M. As Formas da Pobreza e da Dívida Social. Momento Nacional: textos. In: *Semana Social Brasileira*, 3, 1999. **Anais...** Brasília-DF: Edições Loyola, 1999.

SCHMIDT, S. **A história da Favela da Rocinha**, em São Conrado, 2011. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/a-historia-da-favela-da-rocinha-em-sao-conrado-3222591>. Acesso em: 20 jun. 2018.

SEM-TETO inauguram escola. **Jornal O Dia**. Teresina, ano XLVII, n. 12.053. p.09, 2 out 1998b

SILVA, G. J. A. da; ROMERO, M. A. B. Cidades sustentáveis: uma nova condição urbana a partir de estudos aplicados a Cuiabá, capital do estado de Mato Grosso, Brasil. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 13, n. 3, p. 253-266, jul./set. 2013.

SILVA, G. C.; LOPES, W. G. R.; MONTEIRO M. S. L. Presença de condomínios horizontais e loteamentos fechados nas cidades contemporâneas: expansão e transformações do espaço urbano de Teresina, Piauí. **Geosul**, Florianópolis, v. 30, n. 59, p 167-187, jan./jun. 2015.

SILVA, J. de S. **O que é favela, afinal?** Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009.

SOUZA, M. L. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, M. L. DE. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TASCHNER, S. P. Favelas em São Paulo: censos, consensos e contra-sensos, **Caderno Metr pole**, São Paulo, n.5, p.9-27, 2001.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. **Alto da Ressurrei o e Frei Damião são beneficiados com obras que contabilizam R\$ 25 milhões**, 2014. Disponível em: <http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/noticia/Alto-da-Ressurreicao-e-Frei-Damiao-sao-beneficiados-com-obras-que-totalizam-R-25-milhoes/2185>. Acesso em: 25 abr. 2019

TERESINA. Lei n  2.184 de 1993. Dispõe sobre a organiza o administrativa do poder executivo municipal e dá outras providências. **Diário Oficial do Município –DOM**, 1993.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. **Lei n  2960, de 26 de dezembro de 2000**. Cria as Superintendências de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente Centro-Norte, Leste-Sudeste e Sul – SDUs e dá outras providências. Teresina, PI, 26.dez. 2000a.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. **Lei n  2965, de 26 de dezembro de 2000**. Transforma o Departamento Municipal de Estrada e Rodagem – DMER em Superintendência de Desenvolvimento Rural – SDR e dá outras providências. Teresina, PI, 26.dez. 2000b.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. **Censo de Vilas e Favelas de Teresina/99**, Teresina: Secretaria Municipal de Habita o e Urbanismo, 2000c.

TERESINA, Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento. **Agenda Teresina 2015**, Teresina, SEMPLAN, 2002. Disponível em: <http://semplan.teresina.pi.gov.br/agenda-2015/>. Acesso em: 10 jul. 2018.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. Lei complementar n  3.560, de 20 de outubro de 2006. Define as diretrizes para o uso do solo urbano do Município e dá outras providências. **Diário Oficial do Município – DOM**, Teresina, PI, 20. Dez. 2006.

TERESINA. Lei complementar n  3.616, de 23 de março de 2007. Transforma a Secretaria Municipal Extraordinária de Projetos Estruturantes - SEMPE em Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMAM e dá outras providências. Ano 2007 - n  1.148 - 23 de março de 2007. **Diário Oficial do Município –DOM**. n  1.1.48, 23 de março de 2007, p.1

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. Lei n  4423, de 16 de julho de 2013. Fixa as denomina es e delimita os perímetros dos bairros de Teresina e dá outras providências. **Diário Oficial do Município – DOM**, Teresina, PI, 17 jul. 2013, Se o 1. p.1.

TERESINA, Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento. **Agenda Teresina 2030: Diagnósticos e cenários – Habitação**, Teresina, SEMPLAN, 2015a.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. Lei Complementar Nº 4.729, de 10 de junho de 2015. Dispõe sobre o Código de Obras e Edificações de Teresina e dá outras providências. **Diário Oficial do Município – DOM**, Teresina, PI, 26. jun. 2015b.

TERESINA, Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento. **História de Teresina**, Teresina, SEMPLAN, 2015. Disponível em: <http://semplan.teresina.pi.gov.br/historia-de-teresina/>. Acesso em: 10 jan. 2018

TERESINA. Secretaria Municipal de Planejamento. **Teresina em bairros**. 2016. Disponível em: <http://semplan.teresina.pi.gov.br/teresina-em-bairros/>. Acesso em: 19 abr. 2018.

TERESINA, Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento. **Dinâmica Populacional**, Teresina, SEMPLAN, 2016.

TERESINA, Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento. **Teresina participativa: a cidade que temos**, Teresina, SEMPLAN, 2018. Disponível em: <http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/39/2018/07/THE-Participativa-A-Cidade-que-Temos.pdf>. Acesso em 20 jul. 2018.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. Lei Complementar nº 5.296, de 27 de setembro de 2018. Dispõe sobre a zona de especial interesse social ZEIS Parque Brasil e dá outras providências. **Diário Oficial do Município – DOM**, Teresina, PI, 27 set. 2018

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2018.

VALLADARES, L. P. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VAZ, L. F. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos: a modernização da moradia no Rio de Janeiro. **Análise Social**, v. 29, n. 127, p. 581-597, 1994.

VIEIRA, A. O.; FAÇANHA, A. C. Ocupações urbanas em Teresina e a questão de gênero na Vila Irmã Dulce. IN: Simpósio Nacional de Geografia Urbana – SIMPURB, 14., Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: UFC, 2015.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

ZAMONER, T. A nova lei e os velhos desafios no contexto de atuação da Defensoria Pública em processos de regularização fundiária de interesse social. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. São Paulo, v. 3 n.17 p.21-32, ago 2018.

APÊNDICE A

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Título do projeto: DESAFIOS DA HABITAÇÃO POPULAR EM CIDADES CONTEMPORÂNEAS: ESTUDO DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS NA CIDADE DE TERESINA, PIAUÍ

Pesquisadora responsável: WILZA GOMES REIS LOPES

Instituição/Departamento: UFPI/DCCA - Telefone para contato: (86) 99432-3428

Pesquisador Participante: ANTÔNIO CARDOSO FAÇANHA – Telefone para contato: (86) 99948-9074

Pesquisadora participante: GEOVANA ALVES ROCHA VIEIRA - Telefone para contato: (86) 99843-1136

Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário(a), em uma pesquisa que se chama “Desafios da habitação popular em cidades contemporâneas: estudo de assentamentos informais na cidade de Teresina, Piauí”. Você precisa decidir se quer participar ou não. Por favor, não se apresse em tomar a decisão. Leia cuidadosamente o que se segue e pergunte à responsável pelo estudo qualquer dúvida que você tiver. Este estudo será conduzido pela professora Wilza Gomes Reis Lopes. Após ser esclarecido (a) sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra é da pesquisadora responsável. Em caso de recusa você não será penalizado (a) de forma alguma. Em caso de dúvida você pode procurar o comitê de Ética e pesquisa da Universidade Federal do Piauí.

Descrição da pesquisa, objetivos, detalhamento dos procedimentos, forma de acompanhamento.

O objetivo dessa pesquisa é analisar a inserção urbana e implantação dos assentamentos urbanos informais na cidade de Teresina, Piauí, verificando sua distribuição na cidade bem como a presença de áreas de lazer, áreas verdes, serviços urbanos de coleta de lixo, transporte público, presença de abastecimento de água e luz, além de verificar a relação dos moradores com sua comunidade e conhecê-la melhor através deles. Você será entrevistado(a) sobre seu conhecimento do espaço físico e serviços urbanos acerca da comunidade no qual é residente.

Especificação dos riscos, prejuízos, desconforto, lesões que podem ser provocados pela pesquisa.

Os riscos decorrentes de sua participação na pesquisa são mínimos e estão relacionados ao desconforto que o participante poderá sentir ao compartilhar informações pessoais ou confidenciais. No entanto, destacamos que o participante não precisa responder a qualquer pergunta se sentir que ela é muito pessoal ou sentir desconforto em falar.

Descrição dos benefícios decorrentes da participação na pesquisa.

A sua participação tem o intuito de levantar informações sobre assentamentos urbanos informais de Teresina. Os dados contidos nesta pesquisa poderão servir como subsídio para melhorias nestas comunidades a fim de proporcionar uma melhor integração com a malha urbana da cidade e maior qualidade de vida aos seus moradores. Ao final do estudo deixaremos disponível uma versão do trabalho junto ao representante dos moradores da sua comunidade.

Explicação de procedimentos, intervenções, tratamentos, métodos alternativos.

Caso concorde em tomar parte neste estudo, será convidado(a) a participar de entrevistas e responder este formulário, que abrange dados sobre o entrevistado bem como informações espaciais e de infraestrutura do assentamento urbano informal do qual é residente.

Garantia de acesso

Em qualquer momento do estudo, para esclarecimento de eventuais dúvidas, avisos e agenda de visitas, você poderá ter acesso ao pesquisador através do telefone acima citado.

Garantia de sigilo

Se você concordar em participar do estudo, seu nome e identidade serão mantidos em sigilo. A menos que requerido por lei ou por sua solicitação, somente o pesquisador, a equipe do estudo, Comitê de Ética independente e inspetores de agências regulamentadoras do governo (quando necessário) terão acesso a suas informações para verificar as informações do estudo.

Esclarecimento do período de participação, término, direito de retirar o consentimento a qualquer tempo.

Sua participação na pesquisa será de cerca de trinta minutos. Reiteramos que você tem direito de retirar seu consentimento na pesquisa a qualquer momento.

Consentimento da participação da pessoa como sujeito

Eu, _____, abaixo assinado, concordo em participar do estudo “DESAFIOS DA HABITAÇÃO POPULAR EM CIDADES CONTEMPORÂNEAS: ESTUDO DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS NA CIDADE DE TERESINA, PIAUÍ”. Fui suficientemente informado(a) a respeito das informações que li ou que foram lidas para mim, descrevendo o estudo. Ficaram claros para mim quais são os propósitos do estudo, os procedimentos a serem realizados, seus desconfortos e riscos, as garantias de confidencialidade e de esclarecimentos permanentes. Ficou claro também que minha participação é isenta de despesas e que tenho garantia do acesso aos pesquisadores durante a pesquisa, caso necessite. Concordo voluntariamente em participar deste estudo e poderei retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante o mesmo, sem penalidades, prejuízo ou perda de qualquer benefício que eu possa ter adquirido.

Local _____ e data _____

Assinatura do Participante da Pesquisa

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Consentimento Livre e Esclarecido deste sujeito de pesquisa ou representante legal para a participação neste estudo.

Teresina, ____ de _____ de _____.

Assinatura da pesquisadora responsável

Se você tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, entre em contato: Comitê de Ética em Pesquisa - UFPI - Campus Universitário Ministro Petrônio Portela - Bairro Ininga. Pró Reitoria de Pesquisa - PROPESQ. CEP: 64.049-550 - Teresina - PI. Telefone: 86 3237-2332 E-mail: cep.ufpi@ufpi.br Web: www.ufpi.br/cep

APÊNDICE B

DESAFIOS DA HABITAÇÃO POPULAR EM CIDADES CONTEMPORÂNEAS: ESTUDO DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS NA CIDADE DE TERESINA, PIAUÍ

Esta pesquisa faz parte de projeto de Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Piauí (TROPEN/PRODEMA)

Orientadora: Wilza Gomes Reis Lopes

Co-orientador: Antônio Cardoso Façanha

Aluna de doutorado: Geovana Alves Rocha Vieira

QUESTIONÁRIO

DATA DA ENTREVISTA: ____/____/____ HORÁRIO: ____:____h

NOME: _____

VILA/FAVELA: _____ ANO DA OCUPAÇÃO: _____

RUA: _____ BAIRRO: _____

A – DADOS DO MORADOR

A.1 - Há quanto tempo reside na comunidade? _____

A.2 - Procedência: () Teresina Bairro: _____

() Outro município. Qual? _____

() Zona Rural

A.3 - Por qual motivo veio morar na comunidade? _____

A.4 - Segurança na comunidade

Sente-se seguro

- moradia () Sim () Não () Parcialmente

- violência urbana () Sim () Não () Parcialmente

A.5 - Está satisfeito com o local onde vive?

Moradia () Sim () Não

Comunidade () Sim () Não

A.6 - Tem interesse em fazer alterações no local onde vive? () Sim () Não

Quais mudanças? _____

A.7 - Tem interesse em mudar-se do local onde vive? () Sim () Não

() País () Cidade () Bairro () Comunidade () Terreno () Residência

Quais motivos? _____

A.8 - Possui fonte de renda:

() Permanente () Temporária () Não possui

Caso positivo: () Na comunidade () No bairro () Outro local

Observações: _____

A.9 - Possui alguma necessidade espacial:

() Sim () Não

Qual? _____

A.10 - Qual o meio transporte que utiliza com maior frequência? _____

A.11 - Possui veículo?

() Sim () Não

A.12 - Utiliza serviço de transporte público:

() Sim () Não

A.13 – Qual maior dificuldade que sente morando na Vila?

B – INSERÇÃO URBANA

B.1 - Zonas (a partir do Zoneamento Urbano da Prefeitura Municipal de Teresina)

(preenchido pelo pesquisador)

Comercial – ZC () Industrial – ZI ()

Residencial – ZR () Especiais – ZE ()

Serviço – ZS () Preservação Ambiental – ZP ()

B.2 - Terreno na época da ocupação:

() Público () Privado () Comunal

B.3 - Localização na cidade

Distância ao centro _____

Área de risco (inundação, leitos ferroviários, encostas) () Sim () Não

Localização:

() Aterros sanitários, lixões e outras áreas contaminadas

() Faixa de domínio de rodovia () Faixa de domínio de ferrovia

() Faixa de domínio de gasodutos e oleodutos () Encosta

() Colina suave () Margem de córregos, rios ou lagos/lagoas

() Manguezal () Unidade de Conservação () Faixa de domínio

de alta tensão () Outras

B.4 - Equipamentos Urbanos

Saúde () Lazer () Igreja ()

Educação () Comércio ()

Correios () Delegacia ()

Observações: _____

B.5 - Tipo de via de circulação

() Rua () Beco/Travessia () Escadaria () Rampa

() Passarela/pinguela () Caminho/trilha

() Não existe via de circulação interna

B.6 – Acessibilidade possível

() Caminhão () Carro () Motocicleta () A pé/bicicleta

() Não existem vias internas

B7. – Arruamento

() Em todo o setor () Na maior parte do setor () Em metade do setor

() Na menor parte do setor () Em nenhuma parte do setor

B.8 - Mobilidade Urbana

Transporte público que abrange a comunidade:

() Van () Ônibus () Metrô

B.9 - Fluidez Urbana

() Muros () Grades () becos/vielas () Não possui barreiras físicas

C – IMPLANTAÇÃO

C.1 – Relevo

() Plano () Aclive/declive moderado () Aclive/declive acentuado

C.2 - Quantidade de unidades habitacionais (dados IBGE/2011): _____

C.3 - Quantidade de população residente (dados IBGE/2011): _____

C.4 - Infraestrutura Urbana (dados IBGE/2011)

Água

() Rede geral de distribuição () Outra

Esgotamento sanitário

() Rede geral de esgoto ou pluvial () Fossa Séptica
() Outra () Não Tinham banheiro ou sanitário

Destino do Lixo

() Diretamente por serviço de limpeza
() Em caçamba de serviço de limpeza () Outra

Frequência: _____

Energia Elétrica

() De companhia distribuidora e com medidor de uso exclusivo do domicílio
() Outra
() Não existe energia elétrica

C.5 - Espaços Públicos

() Áreas verdes () Áreas de lazer () Áreas institucionais

C.6 - Acessibilidade / Circulação

Vias

Materiais: _____

Estado: () conservado () mal conservado

Observações: _____

Calçadas

Materiais: _____

Estado: () conservado () mal conservado

Observações: _____

D – UNIDADES HABITACIONAIS

D.1 – Terreno

() Plano () Aclive/declive moderado () Aclive/declive acentuado

D.2 – Aquisição de moradia

() Aquisição de moradia pronta () Construção da moradia
Forma de produção: () autoconstrução () terceirização

D.3 – Tipologia

Casa edifício construção de uso misto (residencial + comercial)

Edifício: Quantos andares: _____

Pavimentos dos domicílios: 1 pavimento 2 pavimentos

3 pavimentos

casas sobrepostas

D.4 - Ocupação do terreno:

Construção isolada no lote casas geminadas

Área do terreno: _____

Espaçamento entre as unidades habitacionais:

Sem espaçamento Espaçamento pequeno

Espaçamento médio Espaçamento grande

D.5 – Moradia

Quantidade de moradores: _____

Área da unidade habitacional: _____

Quantidade de cômodos: _____

Unidade adaptada a necessidades especiais: sim não parcialmente

Existência de banheiro: sim não

Presença de garagem: sim não

Materiais das unidades habitacionais:

Paredes: _____

Piso: _____

Teto: _____

D.6 - Infraestrutura urbana na residência

Água

Rede geral de distribuição Outra

Esgotamento sanitário

Rede geral de esgoto ou pluvial Fossa Séptica

Outra Não Tinham banheiro ou sanitário

Destino do Lixo

Diretamente por serviço de limpeza

Em caçamba de serviço de limpeza Outra

Energia Elétrica

De companhia distribuidora e com medidor de uso exclusivo do domicílio

Outra Não existe energia elétrica

Serviços Adicionais: TV a cabo internet Não possui