

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PPGGEO

GRACIELLY PORTELA DA SILVA

**EXPANSÃO DO ESPAÇO URBANO RECENTE DE TERESINA (PI):
UMA ANÁLISE DO SETOR HABITACIONAL**

TERESINA – PI

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PPGGEO

GRACIELLY PORTELA DA SILVA

**EXPANSÃO DO ESPAÇO URBANO RECENTE DE TERESINA (PI):
UMA ANÁLISE DO SETOR HABITACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGGEO) da Universidade Federal do Piauí, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Linha de Pesquisa: Estudos Regionais e Geoambientais

Orientador: Prof. Dr. Francisco de Assis Veloso Filho

TERESINA – PI

2017

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

S586e Silva, Gracielly Portela da.

Expansão do espaço urbano recente de Teresina (PI):
uma análise do setor habitacional / Gracielly Portela da
Silva. – 2017.

115 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade
Federal do Piauí, 2017.

Orientação: Prof. Dr. Francisco de Assis Veloso Filho.

1. Cidades - Organização Interna. 2. Política
Habitacional. 3. Evolução Urbana. 4. Adensamento. I.
Título.

CDD 910.7

GRACIELLY PORTELA DA SILVA

**EXPANSÃO DO ESPAÇO URBANO RECENTE DE TERESINA (PI):
UMA ANÁLISE DO SETOR HABITACIONAL**

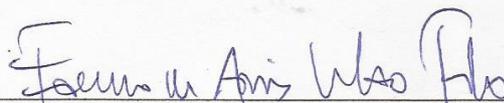
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGGEO) da Universidade Federal do Piauí, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Linha de Pesquisa: Estudos Regionais e Geoambientais

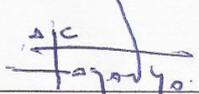
Orientador: Prof. Dr. Francisco de Assis Veloso Filho

Aprovada em 24 de Fevereiro de 2017.

BANCA EXAMINADORA



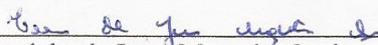
Prof. Dr. Francisco de Assis Veloso Filho (Orientador)
Universidade Federal do Piauí (UFPI)



Prof. Dr. Antonio Cardoso Façanha (Membro Interno)
Universidade Federal do Piauí (UFPI)



Prof. Dr. Gustavo Souza Valladares (Membro Interno)
Universidade Federal do Piauí (UFPI)



Prof. Dr. Teresinha de Jesus Mesquita Queiroz (Externo ao Programa)
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Antônio Morais (*in memoriam*) e Maria das Graças, por terem me dado à oportunidade de estudar.

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa foi escrita, e rescrita, durante dois anos, em momentos cada vez mais cheios de tribulações e angústias acadêmicas e profissionais. Seria impossível agradecer a cada um que contribuiu durante esse percurso, porém irei agradecer algumas delas. Começo agradecendo a pessoa fundamental para a conclusão dessa pesquisa, o Prof. Dr. Francisco de Assis Veloso Filho, meu mentor, pela paciência, presença, por ser, em toda a extensão da palavra, um ORIENTADOR, e pela preocupação diária com a minha formação, mas acima de tudo agradeço por ser um exemplo do tipo de profissional que quero me tornar.

Ao meu pai, Antônio Morais (*in memoriam*), que apesar de não ter tido uma formação educacional, pode-me ensinar os mais estimados valores: responsabilidade, compromisso e honestidade. A minha mãe, Maria das Graças, por me dá a oportunidade de passar todos esses anos (Graduação e Mestrado) sem precisar trabalhar, e assim, pude dedicar-me exclusivamente aos estudos.

De maneira geral, agradeço aos Professores do curso de Geografia (UFPI), responsáveis pela minha formação, em especial aos Professores, Dr. Antonio Cardoso Façanha e Dr. Gustavo Souza Valladares pela contribuição durante a execução dessa pesquisa, e também, a Prof. Dr^a. Teresinha de Jesus Mesquita Queiroz, pelas valiosas sugestões e contribuições para a melhoria desta pesquisa. Aos colegas de turma do mestrado: Adalgiso Neto (*in memoriam*), Jéssica Frota, Ângela Vieira, Carlos Henrique, Luzia Ferreira, Luís Fabiano, Aline Lima, Mônica Saraiva e Tarcys Klébio pelo convívio e bons momentos que me proporcionaram.

Agradeço, também, a UFPI, pela acolhida nesses últimos sete anos, ao apoio financeiro da FAPEPI/CAPES, as instituições locais – PMT, SEMPLAN, IBGE, CRECI, EMGERPI, ADH – pelo suporte oferecido através da disponibilização dos dados quantitativos, tão essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa, e ao GERUR, por contribuir em minha formação acadêmica.

E, finalmente, agradeço a família e amigos, mesmo distantes, por contribuírem para o êxito desta dissertação.

"É melhor fazer uma geografia não marxista bem feita do que um arremedo de geografia críticas".

(Mauricio de Almeida Abreu)

RESUMO

A Geografia consolidou-se no Brasil a partir da década de 1930, tendo como uma das disciplinas a geografia urbana. E dentre os temas consolidados nesse subcampo disciplinar destacam-se os estudos da evolução urbana e a organização interna das cidades. Diante disso, o objetivo da presente pesquisa foi analisar a expansão urbana recente de Teresina (PI), enfatizando os papéis das organizações públicas e privadas no setor habitacional entre os anos de 1990 a 2015. Para tanto, a pesquisa seguiu os seguintes procedimentos: a) revisão da geografia urbana, com vista identificar as principais abordagens e contribuições conceituais e aplicadas aos estudos da evolução urbana e organização interna das cidades; b) revisão dos estudos sobre a evolução urbana de Teresina; c) coleta de dados nas instituições locais sobre os indicadores da produção habitacional; d) análise da expansão urbana recente de Teresina, com destaque para a dinâmica populacional e o setor habitacional, através dos indicadores levantados; e) espacialização dos indicadores populacional e habitacional em mapas, considerando a divisão da cidade em bairros, por meio do Sistema de Informações Geográficas (SIG). Como resultado, a pesquisa constatou que houve uma expansão da área física da capital com o acréscimo de 11 bairros, no entanto, no período analisado houve uma redução do crescimento populacional. Verificou-se que Teresina sai de um incremento populacional de 221.498 (4,28%), em 1991, para 116.088 (1,80%), em 2000, para 98.870 (1,21%), em 2010. Ao lado desse processo, a pesquisa também revelou que a produção habitacional entre as décadas de 1991 a 2000 apresentou um incremento de 8.437 e entre 2000 a 2010, de 48.735; essa ampliação da produção habitacional mais recente sinalizou tendências de adensamento em certos bairros da capital, tais como: Vila São Francisco, Mocambinho, Memore, São Joaquim, localizados na região Norte; Morada Nova Promorar, Esplanada, na região Sul; Renascença, Itararé, Parque Ideal, na região Sudeste; e Samapi, Vale Quem Tem, Satélite, na região Leste; bairros estes que, em sua maioria, foram resultados de intervenções dos Governos Federal e Estadual nas décadas de 1970/80/90. Por fim, a presente pesquisa procurou dar uma contribuição específica à área da Geografia, para a compreensão dos processos de organização do espaço da cidade de Teresina nas tendências recentes da expansão urbana da capital.

Palavras-chave: Organização interna das cidades. Política habitacional. Evolução Urbana. Adensamento.

ABSTRACT

Geography was consolidated in Brazil from the decade of 1930, having as one of the disciplines the urban geography. And among the themes consolidated in this discipline subfield are the studies of urban evolution and the internal organization of cities. Therefore, the objective of this research was to analyze the recent urban expansion of Teresina (IP), emphasizing the roles of public and private organizations in the housing sector between 1990 and 2015. To do so, the research followed the following procedures: a) Review of urban geography, with a view to identifying the main approaches and conceptual contributions applied to studies of urban evolution and internal organization of cities; b) review of the studies on the urban evolution of Teresina; c) data collection in local institutions on indicators of housing production; d) analysis of the recent urban expansion of Teresina, with emphasis on the population dynamics and the housing sector through the indicators raised; e) spatialization of population and housing indicators on maps, considering the division of the city into neighborhoods, through the Geographic Information System (GIS). As a result, the survey found that there was an expansion of the physical area of the capital with the addition of 11 neighborhoods, however, during the analyzed period there was a reduction of population growth. It was verified that Teresina leaves a population increase from 221,498 (4.28%) in 1991 to 116,088 (1,80%) in 2000, to 98,870 (1,21%), in 2010. Alongside this process. The survey also revealed that the housing production between the decades of 1991 to 2000 presented an increase of 8,437 and between 2000 and 2010, of 48,735; This expansion of the most recent housing production has signalized densification trends in certain neighborhoods of the capital, such as: Vila São Francisco, Mocambinho, Memorare, São Joaquim, located in the North; Morada Nova, Promorar, Esplanada, in the South; Renascença, Itararé, Parque Ideal, in the Southeast region; And Samapi, Morada Nova, Vale Quem Tem, Satellite, in the East; Neighborhoods that, for the most part, were the result of interventions by the Federal and State Governments in the 1970s, 1980s and 1990s. Lastly, the present research sought to give a specific contribution to the area of Geography, to understand the processes of organization of the space of the city of Teresina in the recent trends of the urban expansion of the capital.

Keywords: Internal organization of cities; Housing policy; Urban Evolution; Densification.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Localização do Plano Inicial de Teresina.	40
Mapa 2 - Espaço urbano de Teresina até o ano de 1950.	42
Mapa 3 - Mapa dos Conjuntos Habitacionais construídos pela COHAB-PI – 1966 a 1998....	47
Mapa 4 - Densidade Populacional por Bairros de Teresina – 1991.....	49
Mapa 5 - Densidade Populacional por Bairros de Teresina – 2000.....	51
Mapa 6 - Densidade Populacional por Bairros de Teresina – 2010.....	53
Mapa 7 - Espaço Urbano de Teresina (PI) – 2015.....	55
Mapa 8 - Densidade Habitacional por Bairros de Teresina – 1991.....	58
Mapa 9 - Densidade Habitacional por Bairros de Teresina – 2000.....	60
Mapa 10 - Densidade Habitacional por Bairros de Teresina – 2010.....	62
Mapa 11 - Localização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Teresina.	92
Mapa 12 - Localização dos Aglomerados Subnormais por bairros de Teresina.	104
Mapa 13 - Distribuição dos Condomínios horizontais e verticais por bairros de Teresina.....	107

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dinâmica do Crescimento Populacional de Teresina – 1940 a 2010.....	44
Tabela 2 - A quem se destina o imóvel do PMCMV.....	90
Tabela 3 - Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida concluídos em Teresina.	90
Tabela 4 - Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em execução em Teresina.	91
Tabela 5 - Demanda futura por novas habitações em Teresina – 2013 a 2023.....	97
Tabela 6 - Demanda futura por novas habitações em Teresina a partir do crescimento populacional (1,3%) ao ano.....	97
Tabela 7 - Quantidade de aglomerados subnormais em Teresina – 1993.....	100
Tabela 8 - Quantidade de aglomerados subnormais em Teresina – 1996.....	100
Tabela 9 - Porcentagem de expansão das vilas e favelas em Teresina – 1991 a 1996.	101
Tabela 10 - Quantidade de aglomerados subnormais em Teresina – 1999.....	102
Tabela 11 - Porcentagem de crescimento de vilas e favelas em Teresina – 1993 a 1999.....	102
Tabela 12 - Quantidade de aglomerados subnormais por regiões de Teresina.	103

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 - Unidades Habitacionais financiadas SBPE-FGTS (1980-2002).	67
Figura 2 - Estrutura organizacional da nova Política Nacional de Habitação do Brasil.	70

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Programas financiados por meio de fundos federais e próprios no Estado do Piauí.	75
Quadro 2 - Programas e suas metas apresentadas pelo PLHIS para o município de Teresina.	83
Quadro 3 - Unidades habitacionais produzidas pela COHAB-PI – 1990 a 1998.....	94
Quadro 4 - Demonstrativo da construção de unidades habitacionais em Teresina sob a gestão da ADH-PI, no período de 2008 a 2015.....	95

LISTA DE SIGLAS

ADH-PI – Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí

AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros

BNDS – Banco Nacional de Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CCTP – Centros Comunitários de Treinamento e Produção

CEF – Caixa Econômica Federal

CMH – Conselho Municipal de Habitação

COHAB – Companhia de Estaduais de Habitação

EMGERPI – Empresa de Gestão de Recursos do Piauí

FCP – Fundação da Casa Popular

FDS – Fundo de Arrendamento Residencial

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviços

FMH – Fundo Municipal de Habitação

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FUNASA – Fundação Nacional da Saúde

HBB – Habitar Brasil

HIS – Habitação de Interesse Social

IAPEP – Instituto de Assistência e Previdência do Estado do Piauí

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBH – Instituto Brasileiro de Habitação

INCRA – Instituto de Colonização e Reforma Agrária

OGU – Orçamento Geral da União

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PBQP-H – Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat

PCPR – Programa de Combate a Pobreza Rural

PEHIS – Plano Estadual de Habitação de Interesse Social

PET – Plano Estrutural de Teresina

PLANHAB – Plano Nacional de Habitação

PLHIS – Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMH – Plano Municipal de Habitação

PMT – Prefeitura Municipal de Teresina

PNH – Plano Nacional de Habitação

PNH – Política Nacional de Habitação

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

PPAs – Planos Plurianuais

PPI – Programa de Prioritários de Investimentos

PSH – Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social

PVB – Projeto Vila-Bairro

RFFSA – Rede Ferroviária Federal S.A

SBPE – Sistema de Poupança e Empréstimos

SDUs – Superintendências de Desenvolvimento Urbanos

SEADPREV – Secretaria da Administração e Previdência

SEMDUH – Secretaria Municipal de Desenvolvimento

SEMHUR – Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo

SEMPLAN – Secretária Municipal de Planejamento

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SIG – Sistema de Informação Geográfica

SNH – Secretaria Nacional de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SWOT – Strengths, Weaknesses, Oportunities, Threats

UAP – Urbanização de Assentamento Precário

UTC – Unidade Técnica Central

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	19
2. VISÃO GERAL DA GEOGRAFIA URBANA E O ESTUDO DA ORGANIZAÇÃO INTERNA DAS CIDADES.....	22
2.1 Introdução.....	22
2.2 A Evolução da Geografia Urbana	22
2.3 Geografia Urbana no Brasil e suas Principais Abordagens e Temas de Estudos	25
2.4 Estudos Conceituais sobre a Organização Interna das Cidades	30
2.5 Organização Interna das Cidades: estudos aplicados selecionados	34
2.6 Considerações Finais	36
3. ESPAÇO URBANO TERESINENSE: FORMAÇÃO, EVOLUÇÃO E EXPANSÃO RECENTE.....	38
3.1 Introdução.....	38
3.2 Fundação e Expansão Urbana: décadas de 1850 a 1950	38
3.3 Transformações Nacionais e seus Desdobramentos no Espaço Urbano Local: décadas de 1951 a 1980.....	43
3.4 Teresina Recente: 1990 a 2015	45
3.5 Considerações Finais	63
4. PROMOTORES PÚBLICOS E PRIVADOS DE TERESINA: ORGANIZAÇÃO, POLÍTICA E ATUAÇÃO	65
4.1 Introdução.....	65
4.2 Âmbito Federal: do Banco Nacional de Habitação ao Ministério das Cidades.....	65
4.3 Âmbito Estadual: da COHAB-PI à ADH-PI.....	73
4.4 Âmbito Local: demandas populares por moradias	77
4.5 Movimentos Sociais: o processo de construção dos aglomerados subnormais.....	84
4.6 Promotores Imobiliários: o processo de expansão dos condomínios residenciais	85
4.7 Considerações Finais	87
5. ATUAÇÃO DOS PROMOTORES RESIDENCIAIS URBANOS E A ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DE TERESINA	88
5.1 Introdução.....	88

5.2 A União	89
5.3 O Estado.....	93
5.4 A Prefeitura	96
5.5 Os Agentes Sociais	99
5.6 Os Promotores Imobiliários	105
5.7 Considerações finais	108
6. CONCLUSÃO.....	109
REFERÊNCIAS.....	112

1. INTRODUÇÃO

A Geografia urbana é uma disciplina consolidada na ciência geográfica, e dentre os temas de pesquisas destacam-se o estudo da organização interna e dos processos de expansão das cidades. No Brasil, esses estudos tiveram início nas primeiras décadas do século XX, quando da introdução da Geografia Moderna no país.

Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa foi analisar a expansão urbana recente de Teresina, enfatizando o papel das organizações públicas e privadas, relacionadas com o setor habitacional, no período entre 1990 a 2015. A escolha do período em questão foi decorrente da produção reduzida sobre análises gerais sobre a cidade. Em vista atender esse objetivo, além da introdução, a pesquisa foi dividida em cinco capítulos.

Inicialmente, no capítulo dois discute-se a evolução da geografia urbana com a intenção de levantar as principais abordagens e contribuições conceituais para o estudo da organização interna da cidade e dos processos de expansão urbana.

O capítulo três foi reservado para a discussão da evolução urbana de Teresina, em vista determinar os momentos de expansão da cidade e evidenciar os processos responsáveis para a evolução urbana da cidade, desde sua fundação até a atualidade.

Em seguida, no capítulo quatro discutem-se, em linhas gerais, as organizações públicas e privadas atuantes no setor habitacional na cidade de Teresina, com o objetivo de apresentar e demarcar suas ações na expansão da cidade e revelar a forma como as políticas urbanas contribuem para o crescimento urbano de Teresina.

O capítulo cinco debateu a expansão recente da cidade de Teresina a partir do papel das organizações públicas e privadas no setor habitacional. Em função disso, teve como objetivo analisar os indicadores quantitativos sobre a construção de unidades habitacionais em Teresina, bem como, elaborar mapas temáticos considerando a divisão da cidade por bairros, com finalidade de distribuir e especializar os indicadores de população e da produção habitacional para cada bairro de Teresina.

No último capítulo são apresentadas as considerações finais e o resultado da pesquisa, revelando que Teresina, nas últimas três décadas, apresentou uma evolução urbana que vem promovendo o adensamento ao invés do crescimento horizontal, consolidado nas décadas anteriores.

Em termos metodológicos, a pesquisa compreendeu consultas a manuais especializados em geografia urbana, com a finalidade de revisar a evolução da geografia urbana, com o intuito de identificar as principais abordagens que prevaleceram nas análises geográficas sobre cidades

e as contribuições teóricas e aplicadas para o estudo da organização interna e dos processos de expansão urbana das cidades.

Para a elaboração de mapas temáticos fez-se uso do *software* de geoprocessamento *Arcgis*. O manuseio do *software* necessitou um estudo conceitual prévio sobre sensoriamento remoto e geoprocessamento. Optou-se pela utilização do *Arcgis*, em vista o uso de sua interface de ferramentas que potencializam o gerenciamento de informações e meios para análises estatísticas e a administração de dados mais sofisticados. O trabalho realizado através do uso do Sistema de Informações Geográficas (SIG) se justifica pela possibilidade de uma melhor análise geográfica, na qual as informações são visualizadas de forma especializada, permitindo ao leitor uma melhor interpretação dos dados.

A construção dos mapas temáticos sobre as distribuições quantitativas da população e habitação por bairros de Teresina, no período analisado, foram elaborados a partir de dados vetoriais com base cartográfica no formato *shapefile* (.shp), contendo o limite urbano de Teresina, bem como sua divisão por bairros.

Os termos operacionais da pesquisa compreendeu o levantamento de informações nas instituições locais, em nível Federal: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Estadual: Empresa de Gestão de Recursos do Piauí (EMGERPI), Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí (ADH-PI) e o Conselho Regional dos Corretores de Imóveis do Piauí (CRECI); Municipal: Prefeitura Municipal de Teresina (PMT), Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPLAN) e a Secretaria Municipal de Finanças (SEMF).

Com base nos levantamentos dos indicadores sobre o setor populacional e habitacional disponibilizado pelas instituições mencionadas acima, foi possível a elaboração de mapas temáticos com a finalidade de destacar o quantitativo para cada bairro da cidade de Teresina, no período considerado. E a partir deles realizar análises a respeito da expansão urbana recente de Teresina.

Essa pesquisa se justificou pela necessidade de ampliação do debate sobre a expansão urbana de Teresina, haja vista que, grande parte das pesquisas que se dedicam estudar a cidade de Teresina busca somente analisar certos setores da cidade e pouquíssimas visam contemplar todo o espaço urbano da cidade. Nesse sentido, a pesquisa buscou compreender o espaço urbano teresinense de forma a contribuir para a expansão do conhecimento sobre a cidade em sua totalidade.

Desse modo, tendo em vista os resultados alcançados, a presente pesquisa evidenciou que a cidade de Teresina, nos últimos 25 anos, apresentou uma expansão de sua área física. No entanto, tendências recentes, principalmente a partir da década de 2000, demonstram sinais de

adensamento populacional e habitacional na área consolidada da capital, em especial, nos bairros que sofreram intervenções do Governo Federal nas décadas de 1960 a 1990, período em que houve a promoção dos conjuntos habitacionais promovidas pela COHAB.

De forma geral, concluiu-se que a atual discussão de planejamento urbano em Teresina vem ao encontro da necessidade de promover um padrão de uso e ocupação do solo urbano de forma adensada ao invés da dispersão espacial. Nessa perspectiva, a cidade de Teresina, para os próximos anos, deve buscar a dar prioridades à construção de habitações em áreas com infraestrutura já implantada e eleger o modo vertical de habitações para um aproveitamento mais satisfatório do solo e das infraestruturas urbanas, e com isso, frear a expansão horizontal da cidade, e assim, promover o adensamento urbano.

2. VISÃO GERAL DA GEOGRAFIA URBANA E O ESTUDO DA ORGANIZAÇÃO INTERNA DAS CIDADES

2.1 Introdução

Essa seção objetiva compreender o contexto geral da geografia urbana no Mundo e Brasil, além de identificar referências conceituais e metodológicas para o estudo da organização interna das cidades no Brasil. Uma vez constatadas as grandes abordagens da Geografia no país, procurou-se apontar estudos conceituais e aplicados às cidades brasileiras através de estudos selecionados.

Dentre os resultados alcançados foi possível caracterizar as abordagens da geografia urbana conforme Clark (1985) e os desdobramentos delas no Brasil, segundo Müller (1969) e Abreu (1994). Quanto aos estudos da organização interna das cidades, sobressaíram-se os estudos realizados a partir da década de 1940, os que estavam preocupados com a análise do meio físico e os atributos socioeconômicos espaciais internos das cidades. E por fim, constatou-se a importância dos estudos urbanos na Geografia Moderna para a construção do arcabouço teórico-metodológico da geografia urbana no Brasil.

2.2 A Evolução da Geografia Urbana

A geografia urbana é um ramo da Geografia que tem por finalidade estudar a localização e o arranjo espacial das cidades. Sua formação data do final do século XIX, em face de uma maior importância à compreensão dos espaços urbanos resultantes das mudanças estruturais e socioeconômicas advindas a partir da Revolução Industrial.

A finalidade do estudo da geografia urbana é compreender e explicar a distribuição das cidades, bem como as similaridades e diferenças do espaço urbano, levando em consideração a atuação da humanidade no espaço geográfico; variando apenas a noção de escala. Diante disso, distingui e posteriormente analisa os processos resultantes das ações individuais e coletivas das atividades sociais, econômicas e ambientais, com o intuito de estabelecer conceitos e categorias de localização e arranjo espacial, assim como, a evolução dos lugares e as relações urbanas.

De acordo com Vasconcelos (1994), o estudo urbano precursor foi o realizado pelo geógrafo alemão Otto Schlüter, sobre as aglomerações europeias, no ano de 1899. No entanto, foi somente a partir de 1907, através do artigo “Observações sobre Assentamentos Urbanos”,

de Kart Kassert, a respeito das análises do sítio e da situação das cidades, que os estudos urbanos ganharam maiores destaques.

Segundo Vasconcelos (1994), o primeiro estudo da geografia urbana na língua inglesa foi de V. F. Emerson, sobre a cidade de Nova York. Contudo, foi por meio dos estudos realizados pelos geógrafos franceses que a geografia urbana atingiu seu patamar mais elevado, pois os mesmos ampliaram o interesse pelo o estudo das cidades, em especial através dos artigos de Clouzot, sobre a formação das cidades, de Clerget, sobre o urbanismo, o livro de Maunier, sobre a origem das funções econômicas da cidade e principalmente por meio do trabalho metodológico sobre as monografias urbanas de Raoul Blanchard.

Assim como na evolução da Geografia como ciência moderna existem diversos momentos de rupturas epistemológicas, conforme identificado por Christofolletti (1985), o subcampo sistemático da geografia urbana também passou por momentos de renovação. Inicialmente, o foco central da análise urbana era o sítio e situação das cidades, onde se fazia uma descrição dos tipos de sítios urbanos, um estudo da localização e outro sobre a forma urbana. A partir do ano de 1950, a preocupação do estudo urbano esteve centrada na análise espacial, na qual se chegavam a teorias gerais por meio de métodos dedutivos. Na década seguinte, os estudos urbanos voltaram-se para explicar a organização interna das cidades e, posteriormente, na década de 1970 buscou-se a relação entre os aspectos comportamentais e políticos da estrutura urbana (CLARK, 1985).

De acordo Clark (1985), o estudo do sítio e situação era realizado a partir de uma descrição dos diferentes tipos de sítios urbanos e de uma análise dos efeitos da localização e situação, em função das implicações de crescimento e da forma urbana. Conforme esse autor, esse tipo de estudo relevou-se ineficaz para explicar as semelhanças e discrepâncias do caráter urbano, em vista que esse tipo de trabalho focalizava a análise do ambiente físico, enquanto secundarizava as características socioeconômicas das cidades.

Para Clark (1985), devido à fragilidade conceitual, a análise geográfica do urbano passou a considerar o estudo da morfologia urbana, a fim de classificar e diferenciar as cidades a partir da discussão do plano viário, aparência das edificações e função ou uso do solo. Nessa perspectiva de estudo, o enfoque passou para a escala interurbana das cidades e de suas regiões, em destaque para o trabalho de Robert E. Dickison, com seu estudo sobre *City, Region and Regionalism*, em 1947, que teve como categoria de análise o papel das regiões funcionais na organização espacial.

Nos anos 1950 houve a chamada “revolução conceitual”, momento onde as abordagens descritivas e indutivas foram substituídas pelos métodos dedutivos com a intenção de obter

uma maior exposição teórica geral a respeito das distribuições geográficas. Com a abordagem dedutiva houve a necessidade da construção de modelos com a finalidade de representar a realidade, onde as propriedades dali resultadas fossem capazes, por meio de testes e reformulações, chegar a explicações gerais, como relatou Clark (1985). Para esse autor, a abordagem da construção de modelos na geografia urbana resultou no desenvolvimento de dois campos díspares de estudo, o estudo da localização de cidade e estudo da estrutura social e espacial interna das cidades.

Nesse período, o destaque foi para o trabalho sobre *Central Places in Southern Germany*, de Walter Christaller, trabalho considerado a base teórica da análise locacional. No qual o autor apresenta uma teoria da localização dos centros de serviços, onde um conjunto de series de hipóteses e restrições simplificadas se inter-relaciona. Este trabalho não foi o único a ser desenvolvido sobre a teoria de localização urbana, mas segundo Clark (1985), o estudo de Christaller “foi de longe o mais importante” (1985, p.29).

No início da década de 1960, de acordo com Clark (1985) aconteceu uma renovação quanto à natureza do estudo urbano a partir da Escola de Ecologia Humana de Chicago. A análise da organização interna das cidades passou a ser realizada por meio da teoria da área social, através da elaboração de mapeamento simples e de uma análise estatística básica sobre os dados censitários em pequena escala. Com a possibilidade do uso de forma mais avançada de computadores, os estudos urbanos passaram a serem feitos por meio da técnica de análise fatorial, tornando por um longo tempo um procedimento padrão para a identificação da estrutura social e espacial das cidades, explicou Clark (1985).

Clark (1985) comenta que, com a ruptura da Escola de Chicago, a geografia urbana repousou sobre dois novos paradigmas: o primeiro, a abordagem comportamental, que buscou compreender como os indivíduos percebiam e atuavam na cidade; e o segundo, a abordagem da economia política, cuja finalidade era de explicar os processos e problemas urbanos. Ambas as abordagens, embora com diferentes meios de investigações, obtiveram nos aspectos da análise espacial o comportamento normativo e a análise dos padrões urbanos, negando assim os valores políticos presentes nos modelos urbanos regionais, destaca Clark (1985).

As perspectivas comportamentais, segundo Clark (1985), objetivaram reposicionar a geografia urbana nos processos que dão origem ao padrão urbano. Pois seria através das atividades e do uso do solo, mediante as decisões tomadas pelos os indivíduos sobre a paisagem que as organizações particulares e públicas se efetivariam. Nesse sentido, para os comportamentalistas, a cidade está dotada de estrutura física e psicológica ou cognitiva, sendo

por meio dessa última que os indivíduos percebem a cidade e relacionam-se com os lugares urbanos e as instituições.

A outra abordagem da geografia urbana aconteceu a partir dos anos de 1970, e teve suas origens na economia política. Conforme Clark (1985), ela emergiu por meio das crescentes preocupações dos geógrafos com os problemas sociais e econômicos presentes em muitas cidades, em especial na área interna das grandes cidades. Com isso, os estudos urbanos objetivaram medir e mapear a pobreza, a falta de moradias, a marginalidade e o desemprego.

Clark (1985) esclarece que a análise geográfica sobre os problemas urbanos propostos por essa abordagem resultou em explicações insatisfatórias, em face da incapacidade de explicar as privações urbanas e de sugerir medidas condizentes com a realidade urbana.

De acordo ainda com Clark (1985) há duas áreas específicas para o estudo urbano dentro do contexto da abordagem da economia política, a primeira está relacionada com a análise do conflito e administração da cidade, tendo em vista a forma pela quais os indivíduos e os grupos sociais atuam no meio social para atingir seus objetivos, e nesse sentido determinar e controlar a estrutura da cidade. A segunda está relacionada como o viés mais radical, cujas inspirações derivam dos escritos de Karl Marx.

Essa abordagem radical possibilitou a introdução de uma postura filosófica e um direcionamento para o estudo urbano na Geografia, em destaque para David Harvey, geógrafo inglês, que argumenta que as injustiças sociais são oriundas das sociedades organizadas sobre o viés capitalista, e que a mudança na estrutura urbana só poderá ser atingida quando a propriedade privada for eliminada, e em especial o monopólio sobre a terra, destaca Clark (1985).

2.3 Geografia Urbana no Brasil e suas Principais Abordagens e Temas de Estudos

No Brasil, os estudos urbanos tiveram início nas primeiras décadas do século XX, e teve sua efetivação ao se propor analisar a cidade em diversos recortes, desde a urbanização ao estudo intraurbano.

Dentre os geógrafos brasileiros que discutiram a periodização da evolução dos estudos da geografia urbana no país estão os trabalhos elaborados por Nice Lecocq Müller (1968) e Maurício de Almeida Abreu (1994). Nos quais abordam de forma didática a evolução e consolidação dos estudos urbanos, bem como os momentos de renovação conceitual e os principais trabalhos produzidos sobre as cidades brasileiras.

Nice Lecocq Müller, em seu artigo sobre a evolução dos estudos urbanos no Brasil (1969), divide a evolução da geografia urbana brasileira em três fases: a pioneira (até 1940), a de desenvolvimento (de 1940 a 1955) e a da afirmação (de 1956 em diante). Sua sistematização evidenciou que os estudos urbanos brasileiros saíram de uma geografia urbana apoiada nos trabalhos vindos do exterior para uma voltada a realidade brasileira.

Conforme Müller (1969), a fase pioneira (até 1940) foi marcada principalmente por trabalhos de geógrafos estrangeiros radicados no Brasil, como por exemplo, Elisée Reclus na obra *“Nouvelle Géographie Universelle”*, em 1894, onde se discutiu os traços de algumas cidades brasileiras expondo elementos de sítio, evolução e funções urbanas. Posteriormente, há os trabalhos de B. Brandt intitulado *“Kulturgeographie vom Brasilien”*, de 1926, obra que tratou dos problemas e traçados urbanos, de Pierre Denis com a obra *“Amérique du Sud”*, em 1927, publicada na coleção *“Géographie Universelle”*, que aglutinou diversos estudos sobre cidades, como Rio de Janeiro, São Paulo e Santos. Na década de 1930 houve os estudos sobre o Rio de Janeiro, de Agache e de Quelle, de James sobre Belo Horizonte-Ouro Preto e Rio de Janeiro, em 1931, e São Paulo, no ano 1933, houve também os trabalhos de Pierre Defaffontaines sobre Sorocaba, Rio de Janeiro e São Paulo, assim como os trabalhos de Arbos sobre Petrópolis, em 1938, e de Endress a respeito de Blumenau, também em 1938.

A fase de desenvolvimento (de 1940 a 1955), de acordo com Müller (1968) foi o período que houve a construção de uma geografia brasileira, em face da formação universitária dos primeiros geógrafos brasileiros, assim como também da institucionalização da Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB). Ainda nessa fase aconteceram os estudos desenvolvidos por Pierre Monbeig intitulado *“O estudo geográfico das cidades”*, no ano de 1941.

Conforme a autora, devido principalmente o acontecimento do IX Congresso Brasileiro de Geografia, em 1940, na cidade de Florianópolis, os estudos urbanos atingiram um patamar de pesquisas nunca tido até então, tendo um total de 21 trabalhos apresentados.

A última fase, a da afirmação (de 1956 em diante), foi marcada por uma maior produtividade de estudos urbanos devido à popularização dos eventos de geografia no Brasil, como por exemplos, o XVIII Congresso Internacional de Geografia em 1956, no Rio de Janeiro, o XIV Assembleia Geral da Associação dos Geógrafos Brasileiros no ano 1959, em Viçosa, o II Congresso de Geógrafos Brasileiros acontecido na cidade do Rio de Janeiro, em 1965, e entre outros eventos que foram força propulsora para o desenvolvimento de pesquisa sobre cidades, destacou Müller (1968).

Para Müller (1968), com o passar dos anos foram necessários que os geógrafos brasileiros atentassem mais para a realidade brasileira, afastando-se, portanto, de pesquisas

ancoradas em trabalhos estrangeiros. Dentre os trabalhos que vieram a contribuir para a construção de uma metodologia de estudos urbanos brasileiros foram os trabalhos de Pierre Monbeig, Aroldo Azevedo, Pedro Geiger, que adaptou a metodologia de Michel Rochefort (1967) para a hierarquização das cidades brasileiras por meios de dados estatísticos, e Milton Santos.

Por sua vez, Maurício de Almeida Abreu (1994) produz um importante trabalho acerca da evolução dos estudos urbanos no Brasil. Em linhas gerais, esse estudo permitiu um levantamento bibliográfico das principais abordagens e temáticas sobre a geografia urbana, na qual confirma o quão é rica e de extrema qualidade a produção científica sobre o espaço interno das cidades brasileiras.

Abreu (1994) salienta que os trabalhos realizados a partir da Geografia Moderna tentaram romper definitivamente com a Geografia enciclopédica que ainda resistia em alguns centros de ensino do país. Com a adesão da Nova Geografia como roupagem de uma nova ciência, os estudos sobre cidades foram pautados na monografia urbana, roteiro metodológico elaborado por Pierre Monbeig para o estudo da organização interna das cidades.

Conforme Abreu (1994), nos anos 1950, as reuniões na AGB foram importantíssimas para a consolidação do pensamento brasileiro sobre a cidade, principalmente devido às atividades de campos realizadas, na qual acabaram solidificando as monografias urbanas com estudo-padrão de cidade. O autor afirma que na década de 1950 até a década de 1970 houve uma grande quantidade de trabalhos que seguia o modelo monbeigiano, dentre eles destacam-se as monografias urbanas (estudos padrões) de Lysia Maria Cavalcanti Bernardes, Aroldo de Azevedo, Aziz Nacib Ab'Saber, Milton Santos, Jean Roche e entre outros geógrafos.

Abreu (1994) cita também os trabalhos de monografias urbanas parciais, aqueles que não seguiam a monografia padrão devido a não análise de todas as etapas propostas por Monbeig, mas sim, o estudo de certas partes da monografia urbana, como o sítio e/ou posição, como exemplos, os trabalhos de Milton Santos, Lysia Bernardes, Pierre Deffontaines, Aziz Nacib Ab'Saber. Além daqueles trabalhos que se preocuparam com a origem e evolução histórica das cidades e/ou das funções predominantes, como exemplos os trabalhos realizados por Pierre Monbeig, Aroldo Azevedo, Lysia Bernardes, Josué de Castro, Elizabeth Dezouart Cardoso.

A partir da mudança temática iniciada na década de 1950, os estudos de urbanos passaram a ter como foco de análises as questões das hinterlândias e das redes, principalmente por meio de estudos sobre centralidade urbana. Interesse que partiu por meio das inspirações dos trabalhos originais de Jean Tricart e Michel Rochefort. No entanto, ocasionou uma

diminuição na produção de trabalhos a nível intraurbano em razão da superação da fase de trabalhos monográficos, como relatou Abreu (1994).

Com a superação da fase de estudos de cunhos monográficos surgiram novas temáticas, como por exemplo, sobre metropolização, que teve como principal expoente Maria Therezinha de Segadas Soares, com sua tese “Nova Iguaçu, absorção de uma célula urbana pelo Grande Rio de Janeiro”. E os trabalhos empíricos sobre as inter-relações entre os municípios vizinhos das metrópoles e a respeito das relações dos fluxos, dentre eles os estudos sobre Itaboraí, de Abreu e Diniz e sobre Guaíba, de Olga Maria Schild Becker (ABREU, 1994).

De acordo com Abreu (1994), a partir da metade da década de 1960 aconteceu a chamada revolução quantitativa nos Estados Unidos e Reino Unido. No Brasil, nesse período houve a intensificação das atividades voltadas para o planejamento territorial e com a vinda de economistas americanos ao Brasil, os estudos urbanos passaram a ter uma linguagem matemática e a aplicação de técnicas quantitativas. De acordo com Abreu (1994), a vinda do economista John P. Cole para ensinar as técnicas quantitativas aos funcionários do IBGE, em 1969, introduziu novos pressupostos teórico-metodológicos para a promoção da Nova Geografia, essa abordagem trouxe, de certa forma, respostas aos inúmeros questionamentos dos geógrafos brasileiros sobre o papel da Geografia, tanto em questões científicas como de suas aplicabilidades.

Sob as influências da Nova Geografia, os estudos urbanos no Brasil foram aplicados em função do planejamento. O domínio das teorias neopositivistas predominando nos estudos sobre hinterlândia e redes urbanas, sobre polos de crescimento, centralidade urbana, sobre fluxos interurbanos e inter-regionais e regionalização. Os estudos neopositivistas buscaram em outras ciências, como Economia e a Sociologia suas bases teóricas, assim, houve a retomada das teorias da Economia Neoclássica e da Teoria Geral do Sistema. Esses estudos permitiram que a produção geográfica sobre cidade deixassem de vez os trabalhos do tipo monográfico, como ressaltou Abreu (1994).

Abreu (1994) adverte que apesar das críticas sobre a abordagem neopositivista, não se pode negar a importância que a mesma teve para a Geografia brasileira, pois foi a partir dela que a Geografia veio a ter teoria e método mais sólido, através de observações mais cuidadosamente coletadas e analisadas. Foi também a responsável pelo desenvolvimento de uma ciência social, embora muito falassem que fora mais burguesa, porém é indiscutível sua preocupação com o social.

A década de 1960 foi palco de diversas mudanças, passando de uma fase naturalista e funcionalista, para uma mais preocupada com as questões e processos sociais. Com o fim do

regime militar, o pensamento geográfico brasileiro passou a adotar uma postura mais aberta a novas concepções teóricas e metodológicas, levando a acontecer um momento de reflexão, evidenciando um cenário de transição, não apenas na Geografia, mas em todas as disciplinas que discutia a temática sobre cidades, descreveu Abreu (1994).

Para Abreu (1994), o pensamento sobre cidade no final da década de 1960 entrou em crise, devido sua incapacidade de abarcar todas as discussões sobre as questões sociais. E foi nesse bojo de transformações sociais que as concepções teóricas sobre o meio urbano necessitou se “reinventar”.

Partindo dessa necessidade surgiram novas concepções teóricas sobre cidades. A primeira concepção foi fruto de uma crítica interna da teoria econômica neoclássica, que após o aparecimento da mão invisível no mercado privado, ocasionou a chamada falha de mercado, provocando uma má distribuição dos recursos na área urbana, evidenciando as desigualdades sociais. A segunda concepção foi oriunda do pensamento marxista francês pós-1968, em destaque para os trabalhos dos intelectuais de esquerdas, como exemplo, Manuel Castell e Jean Lojkine, como abordou Abreu (1994).

Conforme ainda Abreu (1994), a mudança de enfoque da década de 1970 fez com que a Geografia procurasse uma nova abordagem para o estudo das cidades. Em vista as fragilidades do mecanismo social, houve a necessidade de denunciar as injustiças sociais, portanto, a palavra de ordem na Geografia dessa época foi de renovação, apesar de não ter se distanciando totalmente da Geografia tradicional ou da Geografia neopositivista, acabou fazendo alterações substanciais em seu conteúdo.

Para o autor, a partir desse cenário de crise permitiu o desenvolvimento de dois novos referenciais teóricos a respeito da cidade. O primeiro foi uma crítica interna ao neopositivismo, que afetou bastante o modo de pensar dos geógrafos das décadas de 1970 e 1980, porém não provocou de fato rompimento de geógrafos com essa perspectiva. E o segundo foi o desenvolvimento da produção geográfica de uma dimensão mais ampla e analítica, ou seja, mais crítica, a chamada “Nova Geografia Crítica”.

De acordo com Abreu (1994), a partir da década de 1970, a Geografia passou por diversos momentos de renovações, principalmente através daqueles geógrafos que estavam envolvidos com as frentes políticas. E esse movimento de renovação crítica, segundo o autor, começou a apresentar contradições internas insuperáveis, resultando num conjunto de “geografias críticas”, ocasionando assim uma maior diversificação teórica, cheias de críticas, porém menos enriquecedora.

A produção crítica da Geografia urbana é bastante extensa e de boa qualidade, o que leva a considerar a mesma como uma produção que de fato apresentou grande progresso. O trabalho realizado por Castells, em 1972, sobre a Questão Urbana influenciou bastante o pensamento crítico nesse período, passando a ser uma obra de fundamental importância para todos aqueles que queriam estudar sobre a temática, destacou Abreu (1994).

Segundo Abreu (1994), nos primeiros anos da Geografia crítica os trabalhos sobre cidade foram bastante tímidos. Os que haviam sido realizados discutiam basicamente num debate interno, tanto teórico como político, outros buscavam discutir as contradições do momento em que o país vivenciava. Dentre os trabalhos de destaque que contribuíram para fortalecer o pensamento crítico no Brasil, foram os de Ariovaldo Umbelino de Oliveira, com estudo sobre a especulação imobiliária; Ana Fani A. Carlos, com a temática de avaliar a história dos modos de produção por meio de uma relação dialética entre a sociedade e a cidade e Milton Santos, com trabalhos de estudos crítico do urbano; os trabalhos de Roberto Lobato Corrêa sobre a atuação da classe trabalhadora no processo de produção do espaço urbano.

Por fim, Abreu (1994) faz referência aos estudos urbanos que se voltaram para as análises da relação da cidade e o meio ambiente, que são desenvolvidos a partir de um conjunto de temáticas, que variam entre: conforto ambiental, poluição, degradação ambiental, causada pela falta de planejamento adequado do uso do solo urbano, e sobre a Geografia da percepção e do comportamento.

2.4 Estudos Conceituais sobre a Organização Interna das Cidades

No Brasil, os estudos urbanos se fizeram mais presentes a partir da consolidação da Geografia Moderna. Nesse período, os estudos urbanos nacionais visavam compreender os aglomerados urbanos a partir de análises do quadro natural, nas quais centravam suas discussões sobre o sítio e situação das cidades.

Entre os estudos conceituais que estabeleceram diretrizes de como estudar o espaço intraurbano de uma cidade sobressaíram-se os estudos de Pierre Monbeig (1943) e Jean Tricart (1956). O primeiro passou a ser referência metodológica para os trabalhos de geógrafos brasileiros, pois se constituiu como uma metodologia para a elaboração de estudos sobre as cidades. E o segundo, apesar de seguir em parte a base do estudo de Pierre Monbeig, o estudo de Jean Tricart (1956) já demonstrava um momento de ruptura ao ressaltou a importância do estudo urbano ir além da descrição minuciosa do quadro urbano, tendo em vista, compreender

também a questão habitacional e sua espacialização no aglomerado urbano, haja vista que a Geografia é uma ciência da paisagem.

A proposta metodológica de estudo das cidades para Monbeig (1943) deveria seguir o método denominado de monografia geográfica, tendo como princípio o estudo do organismo urbano a partir das relações da sociedade com o meio natural no passado e presente, conforme as diretrizes apontadas por Ratzel, Vidal de la Blache, Brunhes e outros geógrafos.

Com o intuito de ser um guia para estudos urbanos, o autor propões três etapas essenciais na elaboração da monografia urbana, que são: o estudo do quadro natural da cidade, a evolução do espaço urbano e as funções desempenhadas pela cidade.

Monbeig (1943) considera a análise da posição da cidade o ponto de partida da monografia urbana, em face de ser o quadro natural onde se estabeleceu e expandiu a cidade. E de acordo com o autor, o estudo do quadro natural deve relacionar ao mesmo tempo o estudo da situação e do local urbano, pois é através deles que será compreendido o todo, e posteriormente servirão de bases para explicar as partes que compõe esse todo, que é a evolução e as funções urbanas.

Após a análise do quadro urbano da cidade, a segunda etapa do estudo deve levar em consideração a evolução urbana, a partir das análises de diversas plantas da cidade em diferentes épocas, dos levantamentos demográficos, da distribuição do efetivo populacional nos bairros, das etnias, profissões e classes sociais, da topografia mediante a análise da circulação urbana dos bairros por meio das ruas, estradas, túneis, pontes, viadutos e meios de transportes.

A terceira etapa constitui-se do estudo da função urbana – industrial, comercial, espiritual e turísticas - onde o meio geográfico da cidade possibilita a constituição de um organismo urbano dotado de funções, no qual, ao passo que o organismo urbano cresce, as funções são modificadas. Mudanças essas que estão relacionadas diretamente com as crises de crescimento ou de estagnação do organismo. Portanto, entende-se que a função urbana será condicionante direta para a evolução urbana de uma cidade, e que esta, por sua vez, estará condicionada a situação e o local onde se encontra a cidade, e a partir disso se estabelecerá a escala funcional da cidade no local e/ou regional.

Na conclusão do artigo, Monbeig (1943) discute a questão regional através do raio de ação da cidade, que pode ser com uma região mais ou menos extensa. O autor relata a importância das cidades manterem relações com as regiões, com a finalidade de abastecimento, lugares de repouso, descanso, divertimento e para a importação de matérias primas.

Seguindo a mesma linha de estudo de Pierre Monbeig, no entanto, diferenciando quanto à análise dos aglomerados urbanos a partir da habitação e estruturação fundiária, para Jean

Tricart (1956), o estudo das cidades deve enfatizar a análise dos tipos de habitação urbana, o modo de espacialização dos edifícios na área central das cidades e a repartição da população no interior das aglomerações. Nesse sentido, o autor estabelece três elementos essenciais para o estudo da cidade, são eles: 1) o estudo da estrutura fundiária; 2) a paisagem urbana e 3) as estruturas sociais.

O primeiro elemento essencial da análise da cidade, conforme Tricart (1956) é a análise da estrutura fundiária, pois é por meio dela que resulta o espaço construído pela aglomeração urbana. O segundo elemento é a análise da paisagem urbana através de três fatos que atuam na paisagem urbana: a) a influência das condições naturais (clima, a natureza e o solo); b) a influência da estrutura fundiária, em razão que as formas e os tamanhos dos terrenos são determinantes para a construção das casas e c) a influência da estrutura social, que resulta na diferenciação espacial e da estrutura física dos imóveis em face os contrastes sociais da população. E o terceiro elemento é o estudo das estruturais sociais que fundamentam a compreensão do habitat urbano por meio de uma análise da distribuição espacial das habitações na cidade, dos homens que nela habitam e dos trabalhos que eles executam para sua manutenção social.

A partir dos anos da década de 1960 acontecem manifestações de renovação no campo da Geografia. Os estudos urbanos deixam de lado as análises do quadro natural da cidade e enfatizam a análise das questões socioeconômicas e os processos de organização interna das cidades.

Em exemplo, tem-se o estudo realizado por Maria Therezinha de Segadas Soares (1968), que teve como foco central de análise o fato do fenômeno urbano está diretamente relacionado com a maneira como a organização interna das cidades se efetiva. Assim como, o modo em que se encontra dentro do processo histórico da urbanização, cujo grau de desenvolvimento do espaço urbano terá sua caracterização a partir da organização da vida coletiva, tendo o centro urbano constituído através das diversas relações socioeconômicas presentes no meio urbano.

Conforme Soares (1968), a organização interna da cidade altera-se conforme o seu grau desenvolvimento, e isso se reflete a partir de uma análise de alguns aspectos, tais como: dinamismo interno e crescimento espacial do aglomerado e direção dos deslocamentos intraurbanos, que são gerados pela variedade e intensidade das atividades urbanas.

No caso brasileiro, esclarece Soares (1968), a organização interna da cidade varia conforme o grau de desenvolvimento da região em que elas se encontram. Portanto, o estudo da organização interna parte da distinção e análise das formas distintas de organização espacial do

espaço urbano, como por exemplo, as formas indiferenciadas, formas simples, formas diferenciadas, formas complexas e formas de grande complexidade.

A partir da segunda metade da década de 1970, e mais incisivamente a partir dos anos de 1980, a geografia urbana passa por uma nova fase de transformação, onde o modo de entendimento da realidade passa a ser gerida por outras premissas, nas quais “o homem é sujeito da história, e o espaço, produto da atividade humana” (CARLOS, 1994, p.178).

Seguindo essa linha, há os trabalhos de Roberto Lobato Corrêa (1979) e Mauricio de Almeida Abreu (1981) que olharam para a cidade a partir da atuação dos agentes e atores sociais na produção do espaço urbano.

Para Corrêa (1979), a cidade é expressada a partir da produção do espaço pela ação do homem, na qual é pautada por meio dos processos espaciais que refletem na sociedade. Para esse autor, os processos espaciais resultam em um movimento e conteúdo sobre o espaço urbano, sendo através deles que as interações das forças atuaram ao longo do tempo, e farão surgir, por conseguinte, os processos sociais.

Nesse sentido, o estudo da cidade, segundo Corrêa (1979), deve ser realizado por meio da análise dos processos espaciais ocasionados pela atuação dos diversos atores, tais quais: os proprietários dos meios de produção, proprietários de terras, empresas imobiliárias e de construção e o Estado, que agem diretamente na modelação do espaço urbano através da promoção dos processos sociais, como centralização, descentralização, coesão, segregação, invasão-sucessão e inércia.

Nesse mesmo contexto de análise dos agentes sociais no espaço urbano, Maurício de Almeida Abreu (1981) ressalta que o estudo espacial da cidade é realizado a partir da relação entre a estrutura urbana e o processo evolutivo da sociedade. Em vista que, somente com uma análise do processo que constituiu a forma e conteúdo é que o espaço urbano poderá ser compreendido em sua plenitude.

Para Abreu (1981), o estudo urbano deve ser realizado a partir da atuação dos agentes deve ter como destaque a ação do poder público (o Estado), por ser agente mais importante, mas também por ser o agente tido como secundário nas análises das literaturas especializadas, constitui-se, portanto, em um grande erro nos estudos.

Abreu (1981) ressalta ainda que, a cidade está diretamente condicionada aos diversos processos de confronto, reajuste ou recomposição dos sistemas que amparam a sociedade. Tendo em vista que, a cada momento, a organização social provocar o surgimento de novas formas e funções que demandam uma nova estruturação espacial. Portanto, o entendimento de

uma organização espacial de uma cidade não pode ser compreendido sem o estudo do papel do Estado nesse processo de evolução da sociedade.

Nesse sentido, o estudo das cidades deve levar em consideração a necessidade de estudar de forma conjunta os diversos agentes que agem na evolução da organização urbana, de maneira que haja uma interação entre os processos econômicos, sociais e políticos, tendo sempre em vista uma interpretação abrangente e, isso implica em um estudo da essência das formas e de suas funções, além de pesquisar a evolução histórica da sociedade através dos processos sociais e da atuação do Estado nesse contexto, pois é por meio do exercício do Estado que todo o processo de organização urbana é efetivado de fato, aponta Abreu (1981).

2.5 Organização Interna das Cidades: estudos aplicados selecionados

Neste tópico, tratou-se de discutir estudos aplicados a geografia urbana que se propuseram aplicar os conceitos no estudo da organização interna das cidades brasileiras, tendo em vista o seu processo de expansão urbana. Os estudos selecionados apresentam uma base conceitual que permitiu a identificação de elementos conceituais discutidos no tópico anterior.

Dentro da abordagem mais clássica ou tradicional de estudos urbanos, destacam-se os estudos monográficos padrões, ou aqueles parciais, que seguiam como base a monografia urbana difundida por Pierre Monbeig. Como é o caso do estudo realizado por Maria Francisca Thereza C. Cardoso (1955), que levantou alguns aspectos geográficos essenciais, como sítio e posição, origem e evolução da cidade de Cataguases (MG).

Na primeira parte de seu estudo, Cardoso (1955) destaca a importância do sítio como elemento importante para o desenvolvimento de uma cidade, no entanto dá ênfase na importância da posição, haja vista que foi por meio dela que o aglomerado urbano de Cataguases obteve seu grau de maior ou menor desenvolvimento. Na segunda parte do estudo, Cardoso (1955) aborda a origem e evolução de Cataguases. Na terceira parte aborda a importância de Cataguases perante a região, em especial o benefício que a construção da rodovia Rio-Bahia trouxe para a economia local. E por último, a autora relembra a importância da posição de Cataguases como elemento essencial para o seu desenvolvimento, haja vista que as condições do sítio foram de certa forma empecilhos para o crescimento nos primeiros anos da sua fundação.

Também seguindo o modelo tradicional de estudo de cidades, Nice Lecocq Müller, no ano de 1965, propõe uma análise geográfica da cidade de Taubaté. De início, a autora discute a respeito do sítio urbano de Taubaté, tendo como finalidade discorrer acerca da localização

geográfica e da estrutura urbana da cidade. No segundo momento, destaca a evolução urbana, tendo como plano de fundo os períodos que estão sob o domínio do café a segunda metade do século XIX. No terceiro momento, aborda as funções urbanas, dando destaque para as áreas industriais, comerciais, serviços urbanos, residências e a área vital da cidade. E por último, expõe os contrastes paisagísticos e os problemas urbanos presentes em Taubaté.

Ainda na década de 1965, Maria Therezinha de Segadas Soares também contribui para a discussão aplicada para o estudo geográfico de cidades. Em seu estudo, há o debate acerca da fisionomia e estrutura do Rio de Janeiro, destacando a importância do planejamento urbano e do trabalho do geógrafo nas análises da paisagem urbana e de sua estrutura, tendo por finalidade construir uma visão de conjunto da cidade, para então dá suporte aos urbanistas.

Em seu artigo, Soares (1965) estrutura a discussão sobre o Rio de Janeiro em quatro capítulos: 1) A fisionomia urbana; 2) A distinção entre urbano e suburbano; 3) A estrutura urbana e 4) Fisionomia urbana, reflexo dos problemas da cidade. Ao longo dos capítulos, a autora descreveu a evolução urbana do Rio de Janeiro, de forma a mostrar que a fisionomia e estrutura urbana são reflexão da interação de um conjunto de elementos, como o estilo arquitetônico e a idade das construções, a topografia, a intensidade da ocupação do solo e a dinâmica das funções sobre a paisagem.

A partir da década de 1970, os estudos urbanos brasileiros aproximam-se do exercício de planejamento urbano (e regional) no país. Dessa forma, os estudos interurbanos e regionais passam a tomar dianteira nas análises, com é o caso do estudo realizado por Moreira (1972) sobre a cidade de Teresina.

O estudo de Moreira (1972) segue parcialmente o método monbeigiano quando dá destaque as análises realizadas sobre o sítio e posição. No entanto, a autora se aproxima mais ao exercício do planejamento regional, tendo em vista sua experiência na Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Assim, a autora realizou um levantamento sobre recursos humanos, equipamentos de serviços e infraestrutura econômica, de forma a permitir fazer um diagnóstico do espaço regional de Teresina, dando ênfase a sua área de influência em termos naturais, humanos, de infraestrutura e de dados agropastoril, com o intuito de sistematizar um conjunto de informações geográficas úteis que servissem de bases para o desenvolvimento da cidade.

Na segunda metade da década de 1970, e mais enfaticamente a partir dos anos de 1980, os estudos urbanos passaram novamente por outro momento de ruptura epistemológica. Nesse período, o espaço geográfico é entendido como um produto da divisão do trabalho e das relações sociais no espaço geográfico, sendo vinculados em dois processos: o de produção e

reprodução. Com isso, os estudos urbanos passam a ser realizado a partir do materialismo histórico, tendo como foco de análise as desigualdades produzidas pela cidade capitalista e a atuação dos agentes no processo de construção-produção da cidade (CARLOS, 1994). Assim, tendo por base o pensamento marxista, os estudos de cidades passam a dá ênfase a dimensão social através dos problemas sociais manifestados na cidade.

Seguindo esse ponto de vista, Maria Helena Palhares de Miranda (1980), apoiando-se em estudos urbanos sobre o uso do solo urbano, discutiu a respeito do crescimento periférico ocidental da cidade do Rio de Janeiro, limitando-se em identificar os padrões espaciais da ocupação residencial e as suas implicações socioeconômicas, haja vista que é o padrão mais preponderante na expansão das cidades. A base conceitual utilizada por Miranda (1980) teve como conceito fundamental o fenômeno da expansão urbana relacionada com o conceito de periferia urbana ou franja urbana, que “refere-se à área na qual o crescimento suburbano está ocorrendo e onde os usos rural e urbano estão mesclados, formando uma zona de transição entre cidade e campo” (1980, p. 269).

Outro estudo importante sobre o Rio de Janeiro, publicado no ano de 1989, foi o realizado pela Geógrafa Elizabeth Dezouzar Cardoso. Nesse estudo, a autora buscou identificar a origem do capital imobiliário no espaço urbano do Rio de Janeiro, destacando o perfil das empresas desse setor e o seu papel como agente produtor do espaço urbano carioca, em destaque para dois loteamentos no bairro Grajaú. Para esse estudo, a autora partiu da premissa que o capital imobiliário é um dos principais agentes produtores das cidades capitalistas e que sua atuação é condicionada por uma estratégia de investimentos, onde se sobressai à aplicação de investimentos em localidade residencial de maior status financeiro, como é o caso dos investimentos feitos na área mais antiga do bairro Grajaú.

2.6 Considerações Finais

Ao longo da discussão sobre os estudos urbanos foi possível elencar as principais contribuições dos geógrafos para a construção do arcabouço teórico e aplicado à geografia urbana e ao estudo da organização interna das cidades.

Em nível mundial fez-se menção ao livro introdutório a Geografia Urbana, do geógrafo inglês David Clark, nesse livro pode-se extrair as referências mundiais da temática urbana, assim como compreender e distinguir os diferentes tipos de metodologias teóricas e aplicadas a esse campo ao logo dos anos.

No cenário nacional a discussão esteve centrada na leitura de Nice Lecocq Müller, através de sua visão geral da geografia urbana no Brasil, cuja importância dar-se através da necessidade da compreensão do bojo nacional para o desenvolvimento e consolidação dos estudos brasileiros sobre cidade. E dentre os geógrafos brasileiros que contribuíram decisoriamente para o levantamento de estudos sobre cidades destacou-se Mauricio de Almeida Abreu, através de seu artigo sobre a produção científica sobre cidades no Brasil, na qual o autor produz um levantamento das referências bibliográficas acerca dos estudos de cidades a partir das concepções das grandes abordagens do pensamento geográfico.

Em seguida, para fins de compreensão sobre as questões metodológicas da elaboração conceitual de estudos sobre a organização interna das cidades foi considerado o debate conceitual para o desenvolvimento de pesquisas na geografia urbana brasileira. Entre os diversos estudos teóricos sobre cidades no país foram selecionados os trabalhos que obtiveram uma maior envergadura acerca da conceituação teórica de como proceder à elaboração de um estudo urbano. Portanto, o reconhecimento dessa base conceitual representou a importância de uma visão integrada aplicada nas análises urbanas.

Após o debate conceitual dos estudos urbanos no Brasil, a análise passou a ser a direcionada para os estudos geográficos aplicados as cidades, tendo em vista relatar a teoria aplicada nas cidades brasileiras. Os estudos selecionados para essa discussão foram diretamente relacionados com o tópico anterior, que tratou sobre os conceitos teóricos para a elaboração de um estudo urbano.

Por último, esse trabalho permitiu compreender a importância dos estudos urbanos da Geografia Moderna, estando eles entre os mais importantes para a construção do arcabouço teórico-metodológico desse subcampo disciplinar. Portanto, há que se dar crédito a esses trabalhos e não deixá-los no esquecimento, pois são e continuarão sendo obras pioneiras, portanto, referências para todos aqueles que se propõe a estudar o espaço urbano brasileiro.

3. ESPAÇO URBANO TERESINENSE: FORMAÇÃO, EVOLUÇÃO E EXPANSÃO RECENTE

3.1 Introdução

Esse capítulo tem por objetivo apresentar uma revisão sobre a cidade de Teresina, enfatizando as contribuições de Geógrafos e Historiadores que se debruçaram ao estudar a cidade, desde sua fundação até meados dos anos 2000. Como exemplos, Chaves (2013) que discutiu o contexto da escolha do sítio e da transferência da antiga capital Oeiras para Teresina; e Abreu e Lima (2010) que discutiram a origem, a definição do marco zero e delimitação do perímetro da cidade.

Posteriormente, debateu-se Moreira (1972) ao discorrer, também, sobre o sítio e posição inicial de Teresina e a expansão da cidade até a década de 1970, para fins de planejamento regional. Em seguida, fez-se referência ao estudo de Abreu (1972), que se propôs estudar o crescimento da zona Leste da cidade e os estudos realizados por Lima (2002), que abordou os aspectos da urbanização e o meio ambiente na evolução urbana de Teresina. Bem como os estudos realizados por Lima (2010), que tratou sobre as etapas de expansão urbana por meio do setor habitacional de interesse social, e Façanha (1998), numa perspectiva crítica, abordou a atuação dos agentes produtores do espaço urbano em Teresina, com a intenção de identificar os processos e formas espaciais produzidos entre os anos de 1970 a 1995.

Por último, realizou-se uma contribuição sobre o processo de expansão urbana recente de Teresina, por meio da elaboração de mapas temáticos, em vista destacar o atual espaço urbano e o quantitativo populacional e habitacional por bairros de Teresina. Dessa maneira, fundamentando-se em leituras sobre a cidade e a espacialização dos dados em mapas, foi possível construir uma evolução urbana, de modo a demarcar as etapas de expansão da cidade.

3.2 Fundação e Expansão Urbana: décadas de 1850 a 1950

A transferência da sede de Governo da Província do Piauí da cidade de Oeiras para um sítio mais bem apropriado, tanto geograficamente como economicamente, nasceu muito cedo no cenário político local. Conforme Chaves (2013) tentativas de mudança da sede datam deste a segunda metade do século XVIII, em virtude da necessidade da capital da província ser em uma localidade salubre, próximo à margem do Parnaíba e com melhores benefícios de

comunicação e comércio, haja vista que, Oeiras, primeira capital do Piauí, não apresentava tais condições.

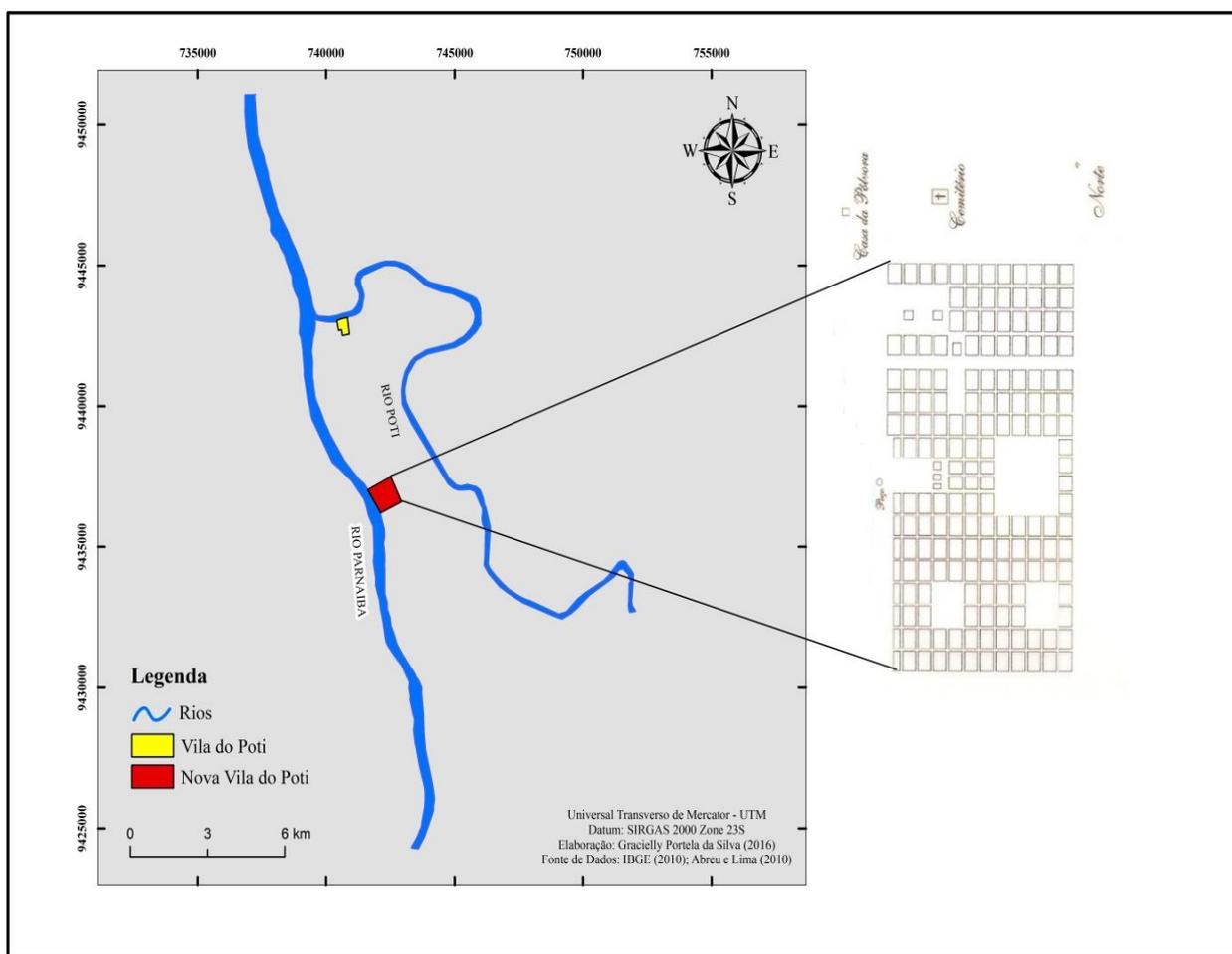
Segundo Chaves (2013), na transferência da capital algumas localidades foram levadas em considerações, como por exemplo, Regeneração e Parnaíba para sediar a nova sede do governo da província piauiense. No entanto, no ano de 1844, por meio de lei, surge o nome da Vila do Poti, porém, no ano de 1850 a lei é revogada. Somente no ano de 1851, através das ações tenazes do Conselheiro José Antônio Saraiva, então Governador da Província do Piauí, que a Vila do Poti passou a ser, de fato, o local para a transferência da nova capital do Piauí.

Através de viagens para confirmar a transferência para a Vila do Poti, Saraiva constatou que a localidade não era apropriada para receber a nova capital, em face das constantes enchentes provocadas pelo rio Poti e, conseqüentemente, das endemias sofridas por seus habitantes (CHAVES, 2013). Em função disso, houve o ensejo da busca por outro local para edificar a Nova Vila do Poti. Abreu e Lima (2000) relatam devidamente esse momento:

[...] em viagem partindo dessa Vila margeando o rio Parnaíba para montante, Saraiva, acompanhado do Páraco e alguns homens, dentre eles o mestre de obras João Izidoro da Silva França (responsável pela construção dos primeiros edifícios da cidade) ao encontrarem um “trecho de terra seca saindo do rio em linha reta para leste (contornando as lagoas ribeirinhas) subiram o aclive, e quando terminou a rampa, constatando-se o planalto, aí foi alevantada a cruz” e construída uma capela que depois se tornou o prédio atual da Igreja Matriz de Nossa Senhora do Amparo (ABREU E LIMA (2010, p. 1) *apud* MONTEIRO (1987)).

Conforme Abreu e Lima (2000), a tradição cristão-católica foi preponderante na escolha do monumento da Igreja Matriz de Nossa Senhora do Amparo para a definição do marco zero da Nova Vila do Poti, situada a uma légua da barra do Poti. O espaço delimitado correspondia a uma área de 43 km², antes pertencente à fazenda Data Covas, com 100 quarteirões (Mapa 1) para acomodar igrejas, praças, prédios públicos, comerciais e residenciais, e as áreas circunvizinhas foram destinadas para a construção de um poço, cemitério e da cadeia (LIMA, 2002).

Mapa 1 - Localização do Plano Inicial de Teresina.



Fonte: Organizado pela autora a partir da leitura de Abreu e Lima (2000).

Localizada na margem direita do Parnaíba, a Nova Vila do Poti foi elevada a categoria de cidade no ano de 1852, sendo denominada de Teresina. Teve em sua localização estratégica uma relação direta com o Maranhão, em especial a cidade de Caxias, até então importante polo econômico. Foi estratégico também em relação ao Piauí, em face da presença de diversas aglomerados ribeirinhos, no médio e alto curso do Parnaíba, que possibilitou o estabelecimento de controle nas dinâmicas socioeconômicas do Piauí (MOREIRA, 1972).

Para Moreira (1972), a posição de Teresina permitiu que a cidade inserisse no mercado do cultivo de alimento e algodão, em função da aproximação de outras áreas produtoras, como Amarante, União e Caxias. Essa ligação de Teresina com as outras cidades possibilitou uma maior articulação a nível regional.

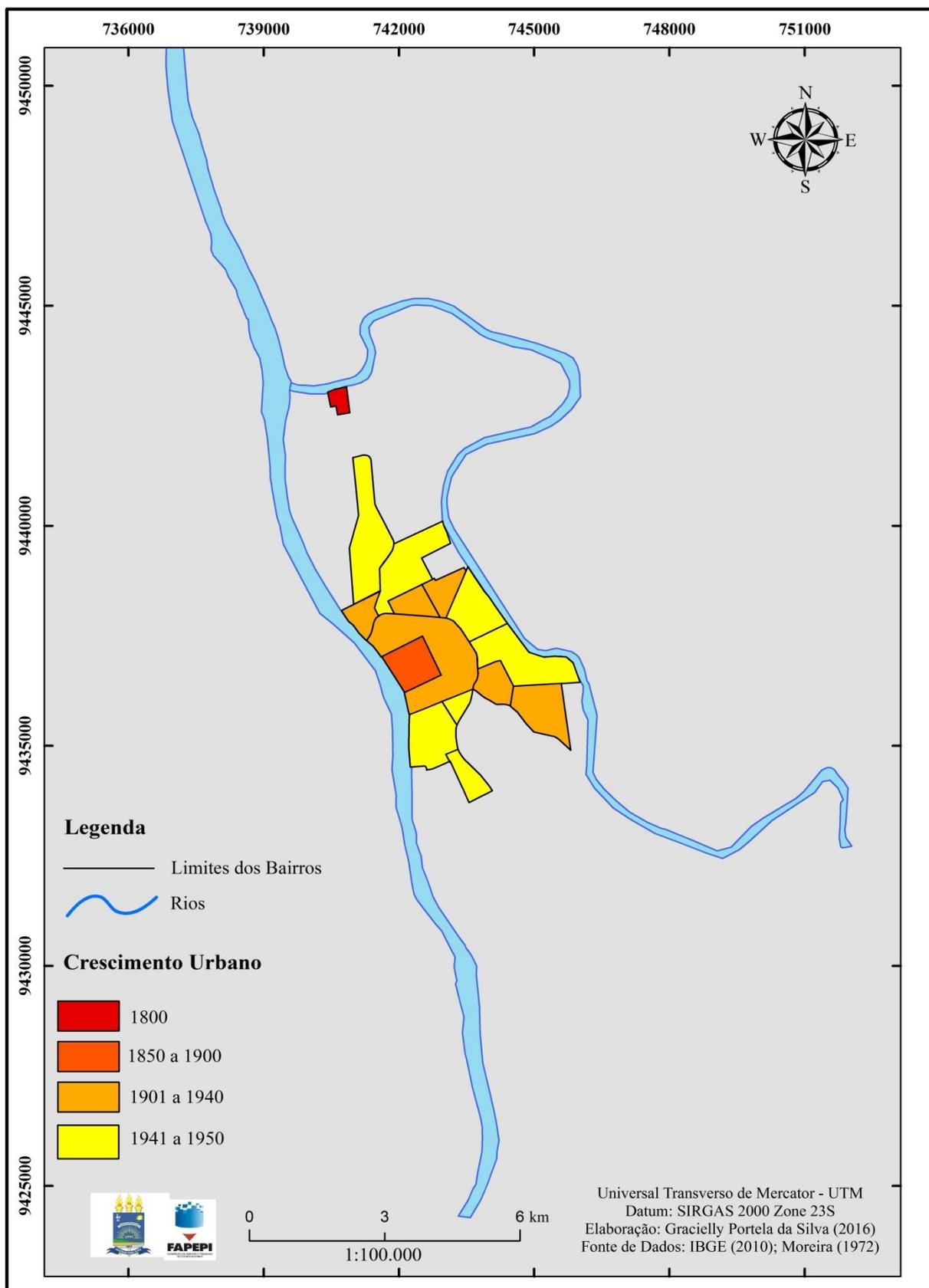
Conforme Moreira (1972), Teresina foi construída dentro de um plano com formato de um tabuleiro de xadrez e desenvolveu-se no entorno do centro administrativo com um forte caráter funcional voltado para a centralização de atividades comerciais e de serviços. Nesse

sentido, a sua expansão inicial foi compacta e lenta e seguiu o padrão xadrez. Somente a partir de 1889, quando a cidade começou a receber em grande quantidade a população que vinha do interior, que o crescimento urbano tendeu a ir do Centro em direção ao Norte e depois para o Sul, haja vista o incremento demográfico.

Entre os anos de 1889 a 1900 o crescimento populacional atingiu um valor estimado de 4,5% ao ano, resultante da vinda da população do interior, em virtude das secas lá ocorridas. Entre 1900 a 1920 o crescimento foi de apenas 1,3%, enquanto que nos anos seguintes, de 1920 a 1940, obteve um número ainda menor, com 0,8% ao ano. Embora reduzido anualmente, o crescimento populacional de Teresina foi constante, e isso permitiu uma expansão urbana da cidade para além dos limites iniciais (MOREIRA, 1972).

De acordo com Moreira (1972), a expansão de Teresina entre os anos de 1940 a 1950 deu-se nas direções Norte, Centro e Sul. Para o Norte, a expansão seguiu em direção aos bairros Vila Operária, Vila Militar, Feira de Amostra e Matadouro, de forma descontínua que estabelecia momentos ora de adensamentos ora de áreas vazias. Na área do Centro foram incorporados os bairros Cabral e Ilhotas e no Sul as áreas em volta da Av. Barão de Gurguéia e da via férrea, parte dos atuais bairros formados pelos os bairros Vermelha, São Pedro e Tabuleta (Mapa 2).

Mapa 2 - Espaço urbano de Teresina até o ano de 1950.



Fonte: IBGE (2010). Organizado pela autora a partir da leitura de Moreira (1972).

Segundo Lima (2010), o processo de urbanização de Teresina foi somente alavancado de maneira mais incisiva a partir de 1950, em virtude das transformações ocorridas na esfera nacional e regional, evidenciado pelas mudanças relevantes no crescimento do setor de serviços e de uma maior concentração populacional e de empregos na cidade.

Conforme Lima (2010) foi em função disso, que mudanças políticas e econômicas foram mensuradas, como por exemplo, o melhoramento da infraestrutura por meio da abertura de rodovias e a instalações de meios de comunicação, que conseqüentemente contribuiu para a expansão da cidade e o estabelecimento de uma articulação maior entre as demais regiões.

Ao final da década de 1950, Teresina já concentrava a maior parte da população do Estado, portanto, já estabelecida como a principal cidade do Piauí. No entanto, foi nas décadas posteriores, que a cidade, tendo em vista seu caráter administrativo e de oferta de serviço atraiu novos investimentos de saúde, comunicação, educação e habitação, evidenciando ainda mais o seu processo de expansão urbana.

3.3 Transformações Nacionais e seus Desdobramentos no Espaço Urbano Local: décadas de 1951 a 1980

Entre os anos de 1951 a 1980, a expansão do espaço urbano de Teresina é mais significativa, em vista os desdobramentos da nova conjuntura de desenvolvimento nacional alavancada pelos processos de urbanização e industrialização do país, que reverberou no Piauí ao permitir uma maior inserção do estado na integração nos âmbitos nacional e regional.

Diante disso Abreu (1983) reflete:

Através da política federal inaugurada na década de 1950 [...] Teresina tornou-se fortemente ligada, por conexões rodoviárias à região Nordeste e ao restante do país. Este fato possibilitou que a capital piauiense assumisse o papel de cidade polarizada de vasta área a seu redor (ABREU, 1983, p. 15).

Para Lima (2000), o desenvolvimento de novas políticas voltadas para a industrialização permitiu ao Brasil uma maior integração, em vista a busca de mercados consumidores, através da implantação de transportes modernos e da abertura de novas rodovias em todo o país. Conforme ainda a autora, em Teresina a implantação do programa nacional de construção de rodovias impulsionou o crescimento do espaço urbano, e em função disso, Teresina consolidou-se como a principal cidade do estado e um polo atrativo de população (Tabela 1).

Tabela 1 - Dinâmica do Crescimento Populacional de Teresina – 1940 a 2010.

Ano	População Total	Incremento Populacional	População Urbana		População Rural		Taxa Geométrica Anual de Crescimento (%)
			Nº	%	Nº	%	
1940	67.641	-	34.695	51,29	32.946	48,71	-
1950	90.723	23.082	51.417	56,67	39.306	43,33	2,98
1960	142.691	51.968	98.329	68,91	44.362	31,09	4,63
1970	220.487	77.796	181.062	82,12	39.425	17,88	4,45
1980	377.774	150.287	339.042	89,75	38.732	10,25	5,53
1991	599.272	221.498	556.911	92,93	42.361	7,07	4,28
2000	715.360	116.088	677.470	94,70	37.890	5,30	1,80
2010	814.230	98.870	767.557	94,30	46.673	5,70	1,21

Fonte: IBGE (2010). Organizado pela autora (2016).

Conforme dados da tabela 1, Teresina entre os anos de 1950 a 1980 obteve altas taxas geométricas anuais de crescimento, onde obtinha uma população de 90.723 no ano de 1950 para 377.774 em 1980, tendo, portanto, um incremento populacional exponencial ao longo das três décadas.

De acordo com Moreira (1972), os valores elevados do crescimento populacional nesses trinta anos, em especial os ocorridos nas décadas de 1960 e 1970, estabeleceram os maiores índices de expansão urbana de Teresina. Segundo a autora, foi a partir da segunda metade da década de 1960 que a cidade cresceu largamente em toda sua periferia, sendo de forma mais intensa na região Sul da capital. Para Façanha (1998), o crescimento populacional nesse período foi fundamental para a configuração do atual espaço urbano teresinense.

Segundo Façanha (1998), a expansão de Teresina ocorreu, em especial, nos sentidos Leste-Nordeste e Sul. Para Leste-Nordeste aconteceu devido à incorporação de novas áreas próximas ao rio Poti e, em seguida, através da construção da ponte dos Noivos, sobre o rio Poti, estabelecendo a criação de novos bairros como o de Fátima, Jóquei e São Cristóvão. A expansão para o Sul deu-se por meio da implantação de serviços de infraestrutura, executado através de investimentos do Governo Federal, e de aplicação de políticas públicas, tornando a região Sul da capital o principal vetor de crescimento nesse período.

Na década de 1960, através da criação da Companhia de Habitação do Piauí (COHAB-PI), agente local promotor da política habitacional do Banco Nacional de Habitação (BNH), promoveram-se as construções de conjuntos habitacionais em Teresina. Segundo Lima (2010),

a expansão de Teresina para a região Sul se consolida com a construção de quatro conjuntos habitacionais, em destaque para o Parque Piauí, por apresentar um total de 2.294 unidades construídas no ano de 1966, e a implantação do Distrito Industrial.

Ao final da década de 1970, conforme Lima (2010), a região Leste constatou-se também como uma das áreas de crescimento, corroborada pela construção do Conjunto Habitacional Dirceu I (com 3.040 unidades), a construção da ponte sobre o rio Poti ligando-a com a região Sul e a instalação do Terminal de Petróleo de Teresina, pátio de manobra da Rede Ferroviária Federal S.A (RFFSA) e o Terminal Rodoviário Lucídio Portella.

Na década de 1980, segundo Lima (2010), a região Leste passar a ser a principal área de expansão da cidade, resultando no estabelecimento de uma nova tendência de crescimento para a região sudeste da capital. Conquanto, segundo a autora, ao lado da região Leste, a região Sul ainda permaneceu como importante área para a construção de grandes conjuntos habitacionais, destaque para os Conjuntos Promorar-Angelim I (4.696 unid.) e Morada Nova I, II e III (2.172 unid.).

Conforme ainda Lima (2010), a construção dos conjuntos habitacionais direciona a expansão urbana de Teresina em todas as direções – Sul (10.220 unid.), Leste (7.243 unid.) e Norte (6.399 unid.), enraizando uma expansão espalhada do espaço urbano. No ano 1988, com o intuito de institucionalizar uma organização do espaço urbano de Teresina, de acordo com Lima (2010), foi elaborado o II Plano Estrutural de Teresina (II PET), no qual foi dividido o espaço urbano em 108 bairros subdivididos em cinco administrações regionais (Norte, Centro Sul, Leste e Sudeste) e a instituição de diversas leis como instrumentos normativos e orientadores das transformações urbanas, tais como: Delimitação do Perímetro Urbano, Uso e Ocupação do solo urbano, Parcelamento do solo urbano, Código de Postura e entre outras (RODRIGUES E VELOSO FILHO, 2013).

3.4 Teresina Recente: 1990 a 2015

A contribuição do crescimento populacional na expansão urbana de Teresina é presente até a atualidade, e dentre os processos urbanos que contribuem para o crescimento de Teresina está o setor habitacional. Esse setor é o responsável direto pela expansão da cidade mediante o envolvimento de interesses de diversos agentes da sociedade, como o Governo, em suas três instâncias, produtores imobiliários e os agentes sociais.

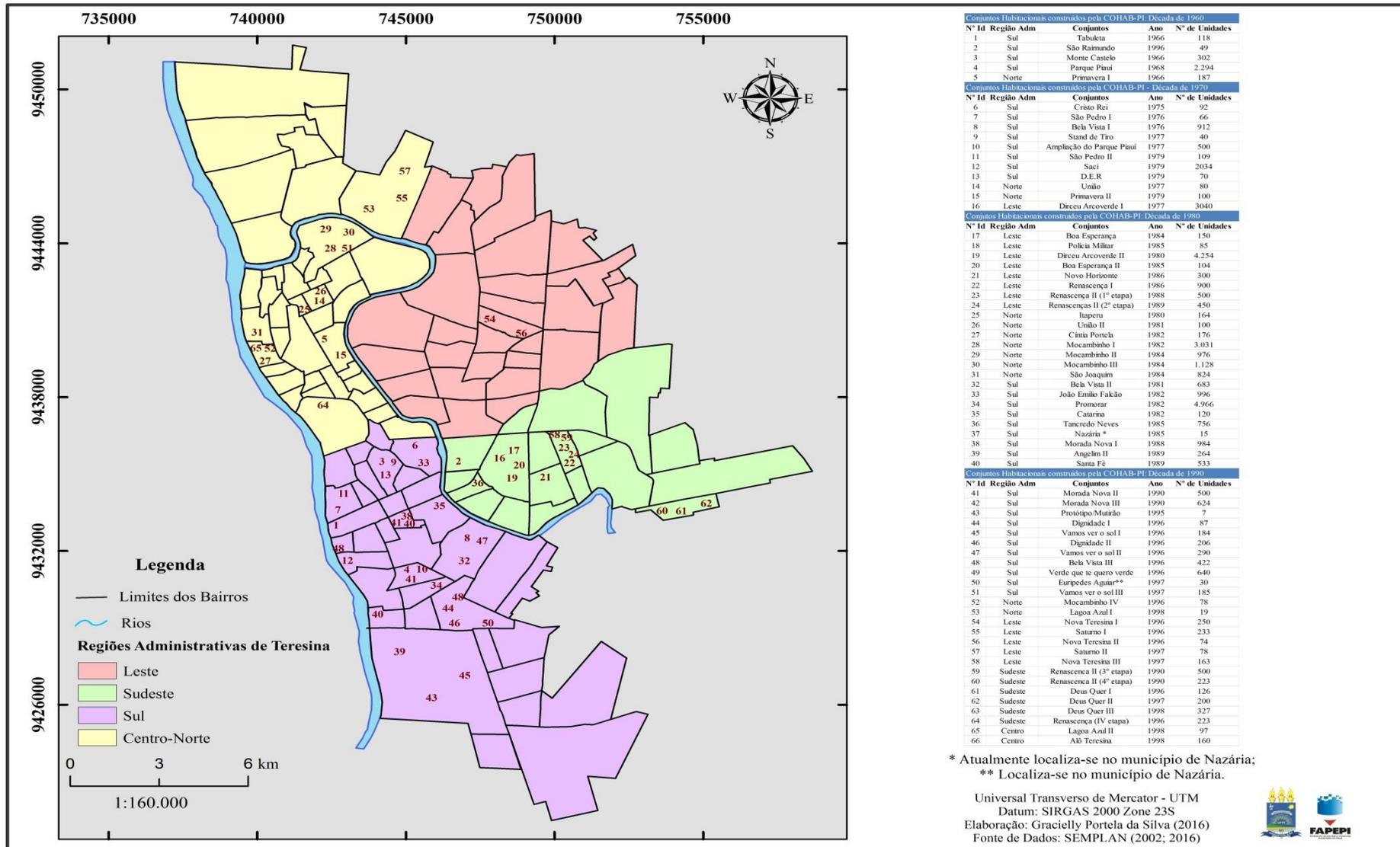
O setor habitacional de Teresina na década de 1990 ainda era promovido pela COHAB-PI, que tinha como lógica de construção das unidades habitacionais nas áreas periféricas da

cidade. Desde a segunda metade da década de 1960 até o final da década de 1990 foram construídas 37.953 unidades habitacionais em todas as direções de Teresina e isso gerou um acelerado processo de urbanização da cidade (TERESINA, 2002), fator esse que contribuiu para a expansão da cidade de forma horizontal (Mapa 3).

Com o aumento gradativo da população urbana em Teresina, houve a necessidade de expandir o limite urbano da cidade. Nesse sentido, devido ao crescimento populacional cada vez mais superior no espaço urbano de Teresina do que no rural, a função residencial exerceu fortes influências para a expansão urbana em direção à periferia, e com isso ocasionou a formação de uma periferia que tende ser expansiva e com frequência ultrapassa os limites administrativos.

Assim, no ano de 1994, a Lei de nº 2283 de 10 de Março estabeleceu um novo limite do perímetro urbano de Teresina, que modificou em especial a região Sudeste, através da criação de quatro novos bairros Cuidos, Verdecap, Bom Princípio, Santana e, no mesmo ano, a Lei de nº 2311 de 17 de Maio de 1994 instituiu a união dos bairros Angelim e Angelim do Sul em um único bairro, além de revogar a lei anterior ao excluir os bairros Cuidos e Santana do espaço urbano. Já no ano de 1997, quatro novas leis foram institucionalizadas, a Lei de nº 2515 de 18 de Abril, que criou o Polo Empresarial, na região Sul, a Lei de nº 2577 de 20 de Outubro, que criou o bairro Santa Maria da Codipi, na região Norte, as Leis de nº 2587 e de Nº 2596, ambas de 01 de Dezembro, que estabeleceram a criação do Parque Sul e Portal da Alegria, respectivamente (FAÇANHA, 2003).

Mapa 3 - Mapa dos Conjuntos Habitacionais construídos pela COHAB-PI – 1966 a 1998.



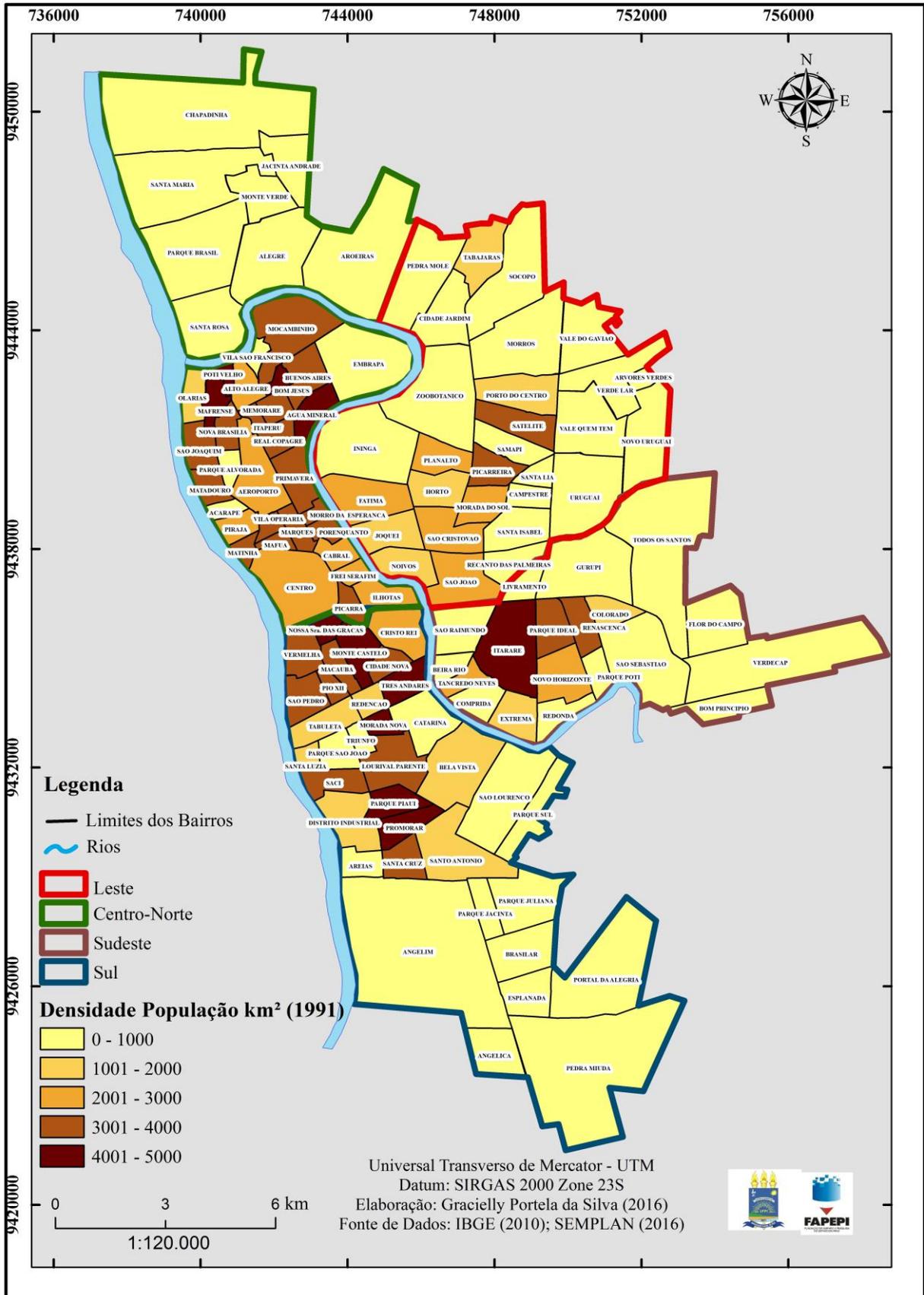
Fonte: IBGE (2010); SEMPLAN (2002; 2016). Organizado pela autora (2016).

Embora seja perceptível o crescimento urbano horizontal de Teresina em função da dinâmica populacional e do processo habitacional, que tanto contribuíram decisoriamente para a expansão da cidade em todas as direções desde sua fundação até a atualidade, a partir da década de 1990, Teresina passou a apresentar atenuados momentos de expansão do seu espaço urbano, um dos motivos que contribuiu categoricamente para tal situação foi à redução evidente do incremento populacional nas décadas seguintes.

Os Censos Demográficos revelam nitidamente a diminuição do incremento populacional no espaço urbano de Teresina. É notório que, depois de um longo período de altas taxas médias geométricas anuais de crescimento populacional, a partir da década de 1990 essas taxas apresentaram sinais de declínio, onde se verifica na cidade uma taxa anual de 4,28% em 1991, passando por uma de 1,80% em 2000, para uma de 1,21%, em 2010 (IBGE, 2010).

Dessa forma, e de maneira oposta a ampla expansão urbana verificada nas décadas anteriores, a partir de 1990 a expansão do espaço urbano de Teresina foi reduzida e sendo constatada uma maior concentração da população nos bairros, em especial aqueles mais antigos – resultantes da atuação da COHAB-PI na cidade (Mapa 4).

Mapa 4 - Densidade Populacional por Bairros de Teresina – 1991.



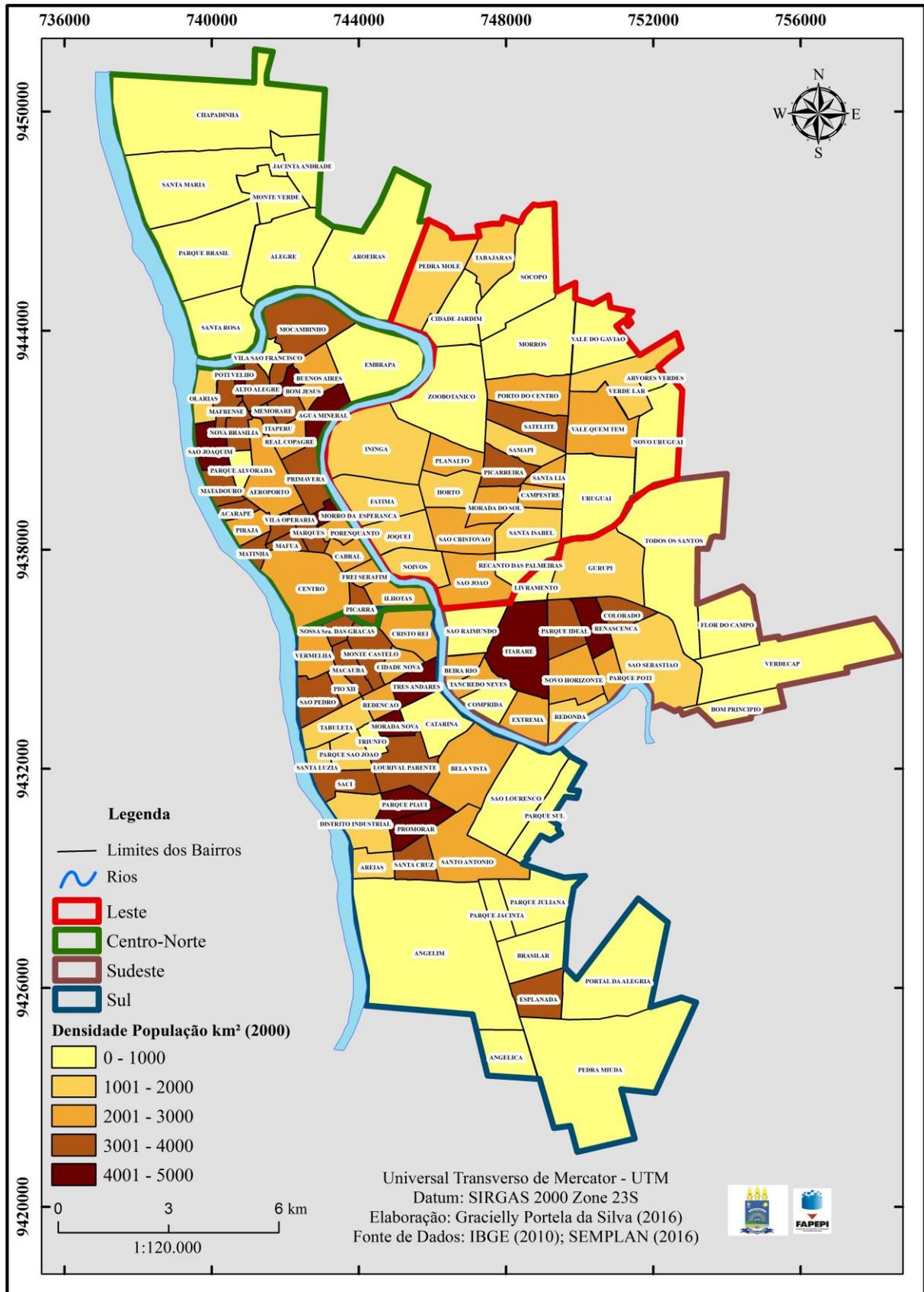
Fonte: IBGE (2010); SEMPLAN (2016).

O mapa 4 demonstra que, no ano de 1991, grande parte da população de Teresina estava adensada nos bairros do Centro e na região Norte e em alguns poucos bairros das regiões Sul e Sudeste. Esse adensamento populacional verificado encontra-se, em especial, nos conjuntos habitacionais promovidos pela COHAB-PI, que durante essa década construiu 22 conjuntos habitacionais, num total de 4.086 unidades habitacionais (SEMPLAN, 2002). Além disso, foi durante os anos de 1990, que em virtude de uma organização espacial espraiada da cidade, que o processo de favelização em Teresina foi enfatizado, em especial devido a uma gestão municipal deficiente no atendimento aos setores de baixa renda na política habitacional e a ocorrência de vazios urbanos em todas as direções da cidade.

A partir da construção dos *shoppings centers* – Teresina Shopping e Riverside Walk - em Teresina, entre os anos de 1995 e 1996, a região Leste da cidade passou a ser foco de atenção da população que estava em busca de serviços e comércio. Conforme Façanha (2003), a região Leste constituiu-se nesse período uma nova centralidade na cidade, na qual passou a ser uma localidade atrativa para os empreendimentos imobiliários de alto *status* social.

Nesse sentido, a década de 2000 apresentou uma nova configuração de adensamento populacional em Teresina (Mapa 5), onde a dinâmica de adensamento começa a migrar da área central da cidade para os bairros da região Leste e os das regiões Sul e Sudeste.

Mapa 5 - Densidade Populacional por Bairros de Teresina – 2000.



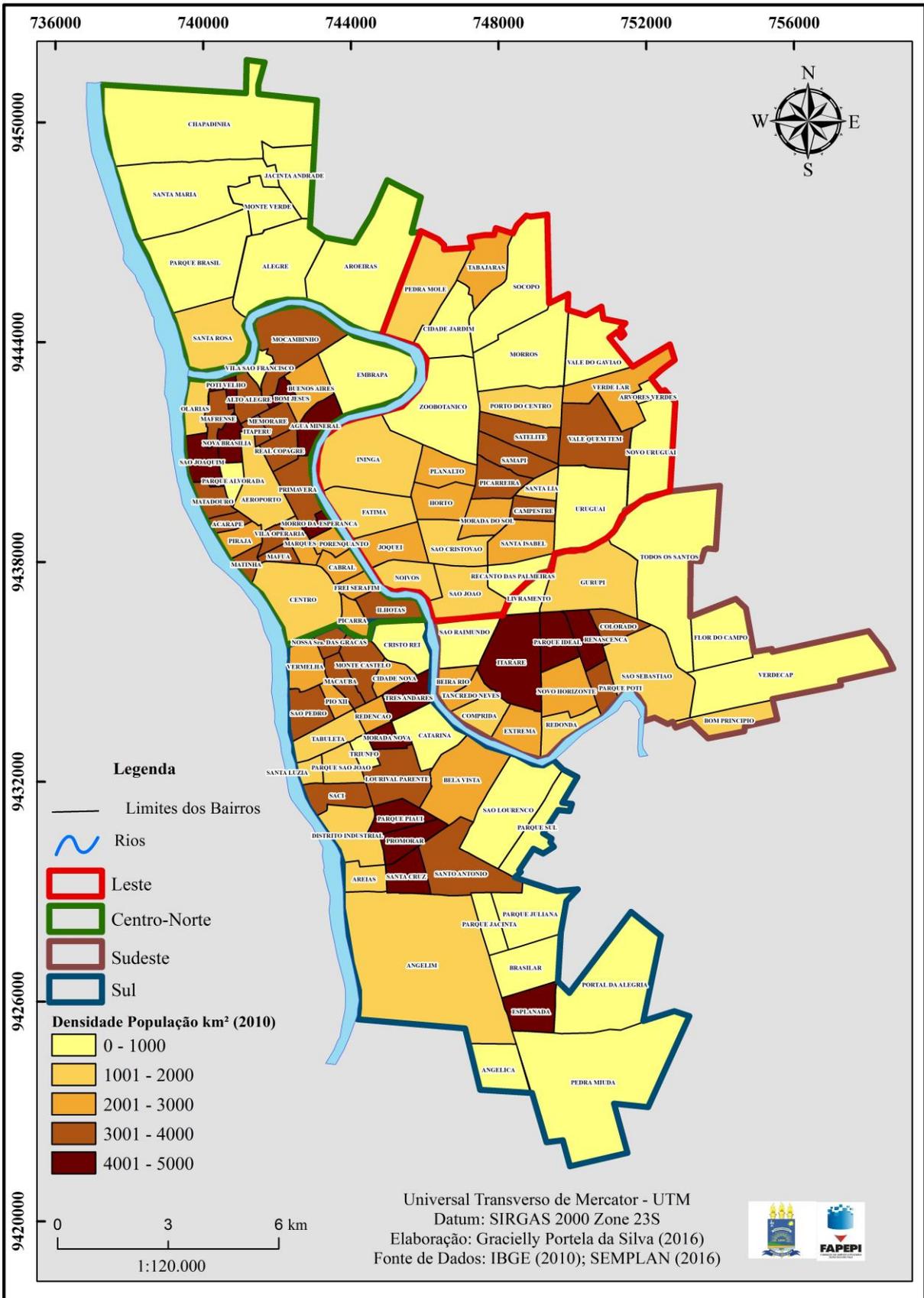
Fonte: IBGE (2010); SEMPLAN (2016).

Nessa década, o adensamento populacional no núcleo central da cidade passa a dispersar para os bairros mais periféricos, levando a cidade mais uma vez a ter uma periferia expansiva. Destarte, o governo municipal passou a atuar em novas alterações do perímetro urbano de Teresina.

No ano de 2001, através da Lei de nº 3029 de 04 de Julho criou-se o bairro Chapadinha, já no ano de 2008, a Lei de nº 3789 de 18 de Julho altera o perímetro urbano de Teresina na região Leste através da criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a implantação de loteamento direcionada a população de baixa renda, com recursos vindos do Orçamento Geral da União (OGU) e do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDS). Em 2009, novamente o perímetro urbano de Teresina é modificado, a Lei de nº 3906 de 31 de Agosto, em função da implantação de um novo loteamento para atender a população de baixa renda, mediante ao financiamento do OGU e do BNDES, acrescenta no espaço urbano o bairro Flor do Campo, na região de Todos os Santos (SEMPLAN, 2015).

Na década seguinte, o bairro centro já evidenciava um processo de perda do adensamento populacional. No entanto, os bairros próximos ainda apresentam grandes valores de concentração populacional (Mapa 6).

Mapa 6 - Densidade Populacional por Bairros de Teresina – 2010.

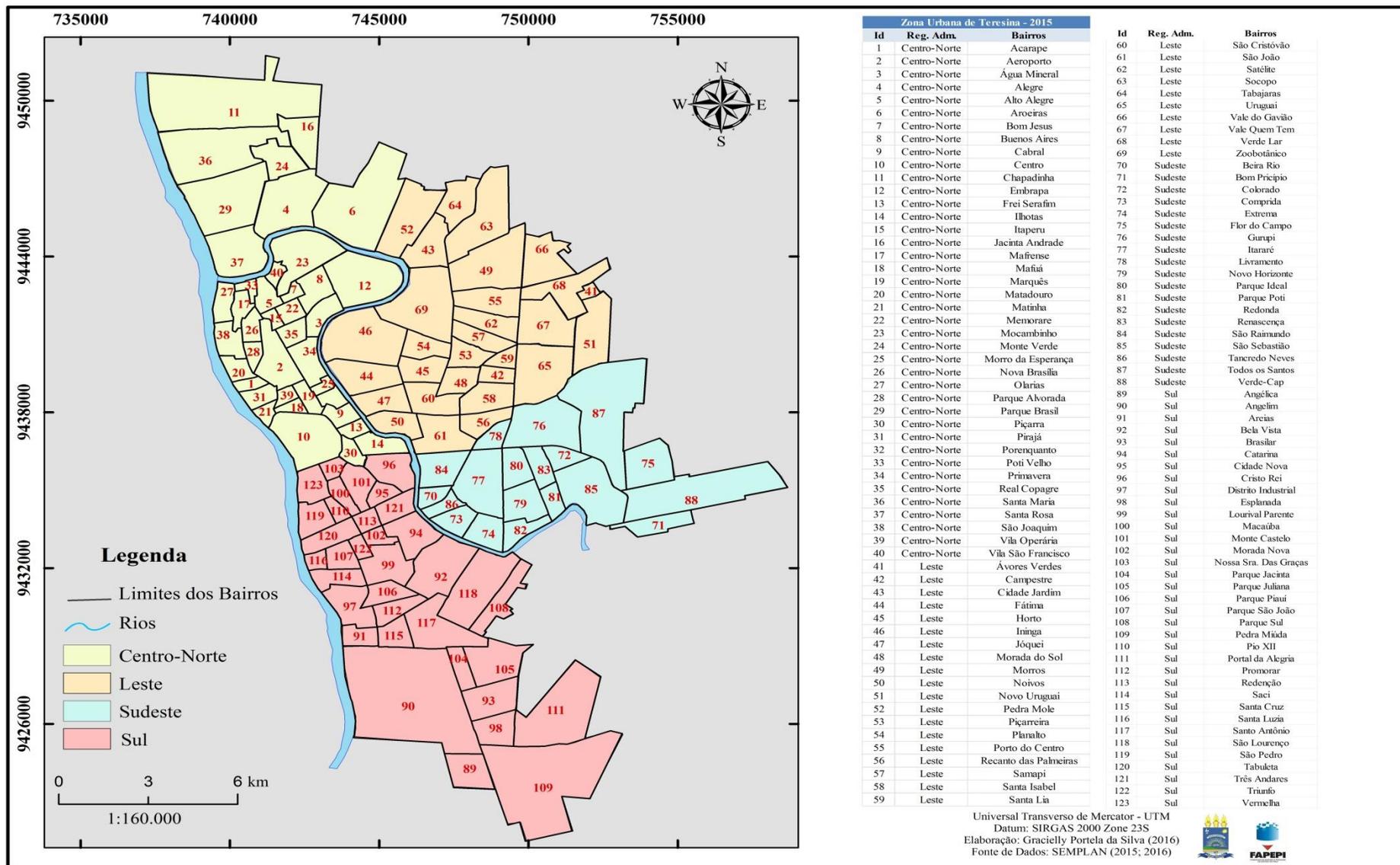


Fonte: IBGE (2010); SEMPLAN (2016).

Os vetores de adensamento populacional passam a apontar uma concentração em bairros mais afastado do sítio de formação inicial de Teresina, contribuindo assim para uma nova mudança no perímetro urbano. Que no ano de 2013, por meio da Lei de nº 4423 de 16 de Julho revoga a lei de 2008, estabelece a exclusão do bairro Cidade Industrial, com a criação dos bairros Santa Maria, Jacinta Andrade, Monte Verde, Parque Brasil e Alegre; na região Leste criam-se os bairros Cidade Jardim e Árvores Verdes; e na região Sul criam-se os bairros Portal da Alegria, Pedra Miúda e Angélica (SEMPPLAN,2016).

E mais recentemente, em 2015, foi aprovada e sancionada a Lei de nº 4831 que estabeleceu uma nova delimitação do perímetro urbano de Teresina, onde foram estabelecidos os limites dos bairros e a divisão da cidade em 123 bairros (Mapa 7). Além de revogar as disposições em contrário, em especial a Lei de nº 3559 de 20 de Outubro de 2006, que permitia a expansão do espaço urbano para implantação do parcelamento do solo do espaço rural do município, nas proximidades da franja urbana (PMT, 2015).

Mapa 7 - Espaço Urbano de Teresina (PI) – 2015.

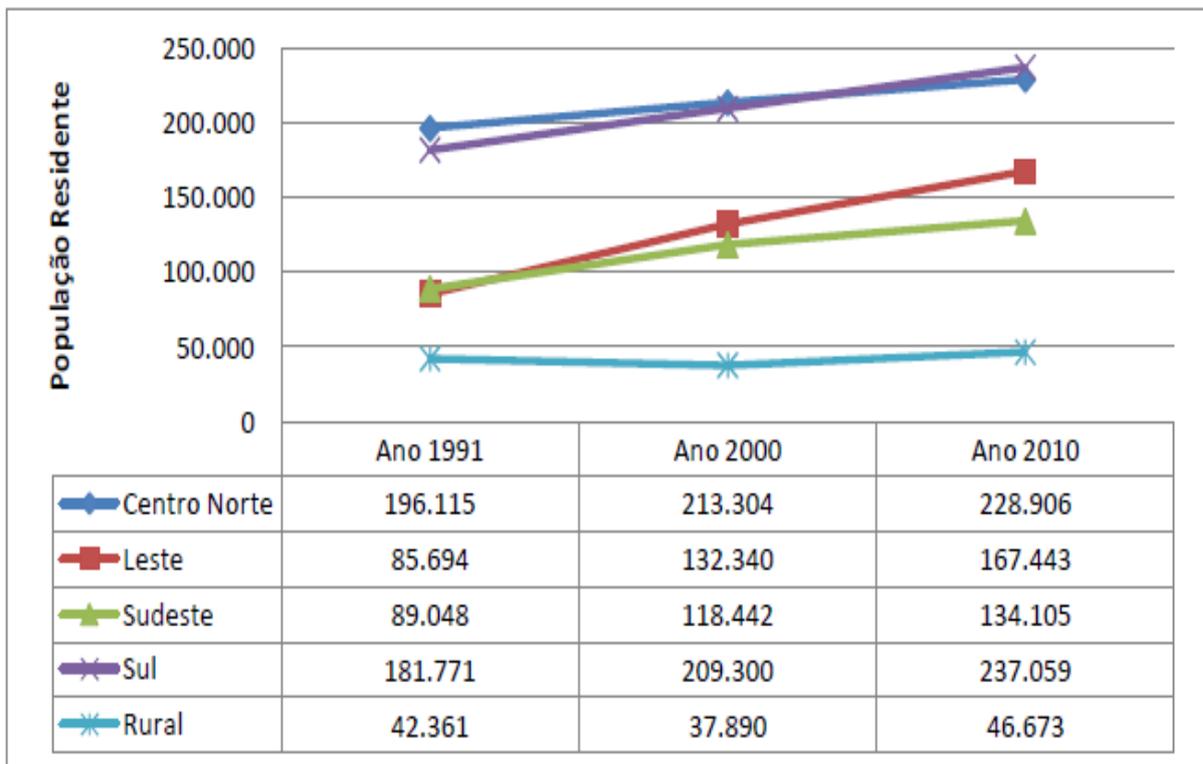


Fonte: IBGE (2010); SEMPLAN (2015; 2016). Organizado pela autora (2016).

Embora, nessas últimas três décadas, o perímetro urbano tenha se alterado bastante, a evolução da população residente por região administrativa de Teresina não apresentou grandes variações entre os anos de 1991 a 2010 (Gráfico 1), e isso é um indicativo de que o adensamento urbano nos bairros mais antigos foi superior do que o processo de expansão do espaço urbano teresinense, como já evidenciado nos mapas anteriores.

A região Leste é a que apresentou um maior incremento populacional no período, em especial, em face seu poder atrativo de habitação e a oferta de bens e serviços. E de forma secundária, o incremento populacional aconteceu nas regiões Sul e Sudeste. Na região Sul se deve a política de habitação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), do Governo Federal, e do número elevado de aglomerados subnormais (33 aglomerados, totalizando 11.635 domicílios). Na região Sudeste, aconteceu em função do aumento da construção de condomínios fechados, constituindo-se hoje como uma das localidades de interesses das construtoras imobiliárias.

Gráfico 1 - Dinâmica da População Residente nas Regiões Administrativas de Teresina – 1991 a 2010.



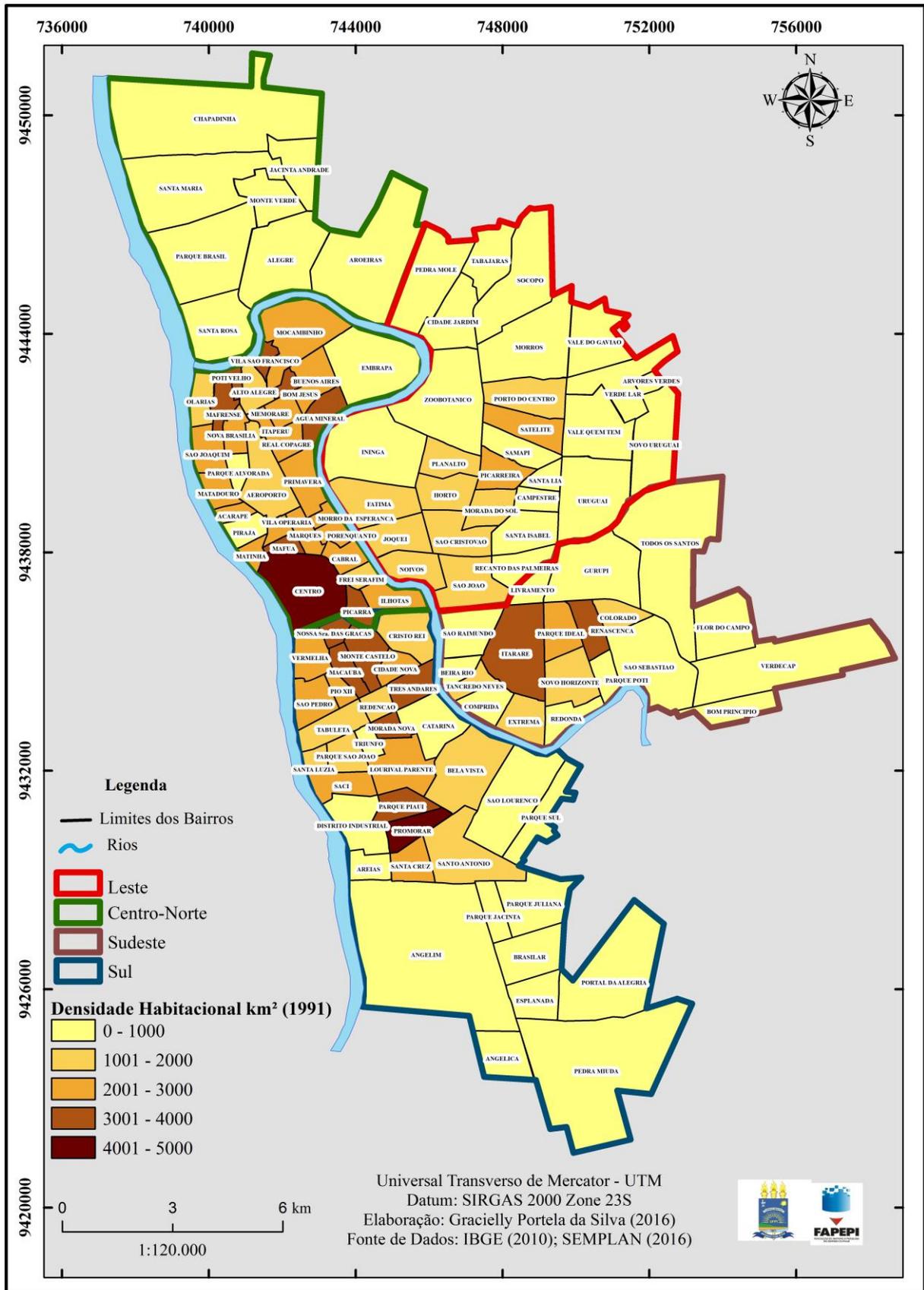
Fonte: SEMPLAN (2016).

Em relação à distribuição espacial das unidades habitacionais por bairros de Teresina, foram considerados os dados obtidos a partir dos Censos Demográficos (1991, 2000 e 2010) para a produção e análises dos mapas de densidade habitacional.

A partir da espacialização dos dados quantitativos sobre habitação por bairros, constatou-se que, em Teresina, as unidades habitacionais do primeiro ano de análise (Mapa 8) encontravam-se concentradas nos bairros centrais da capital, tendo o bairro Centro sua maior concentração.

De forma secundária, a concentração habitacional estava localizada na região Norte, em especial os bairros Mocambinho, Poti Velho, Mafrense, Vila São Francisco, Bom Jesus e Água Mineral. Na região Sul concentrava-se nos bairros Nossa Senhora das Graças, Monte Castelo, Macaúba, em vista suas proximidades ao centro da capital, e Três Andares, Morada Nova, Parque Piauí e Promorar, em razão da promoção residencial dos conjuntos habitacionais da COHAB-PI. Na região Sudeste, a densidade habitacional estava centrada nos bairros Itararé e Renascença, também condicionada pela construção dos conjuntos habitacionais.

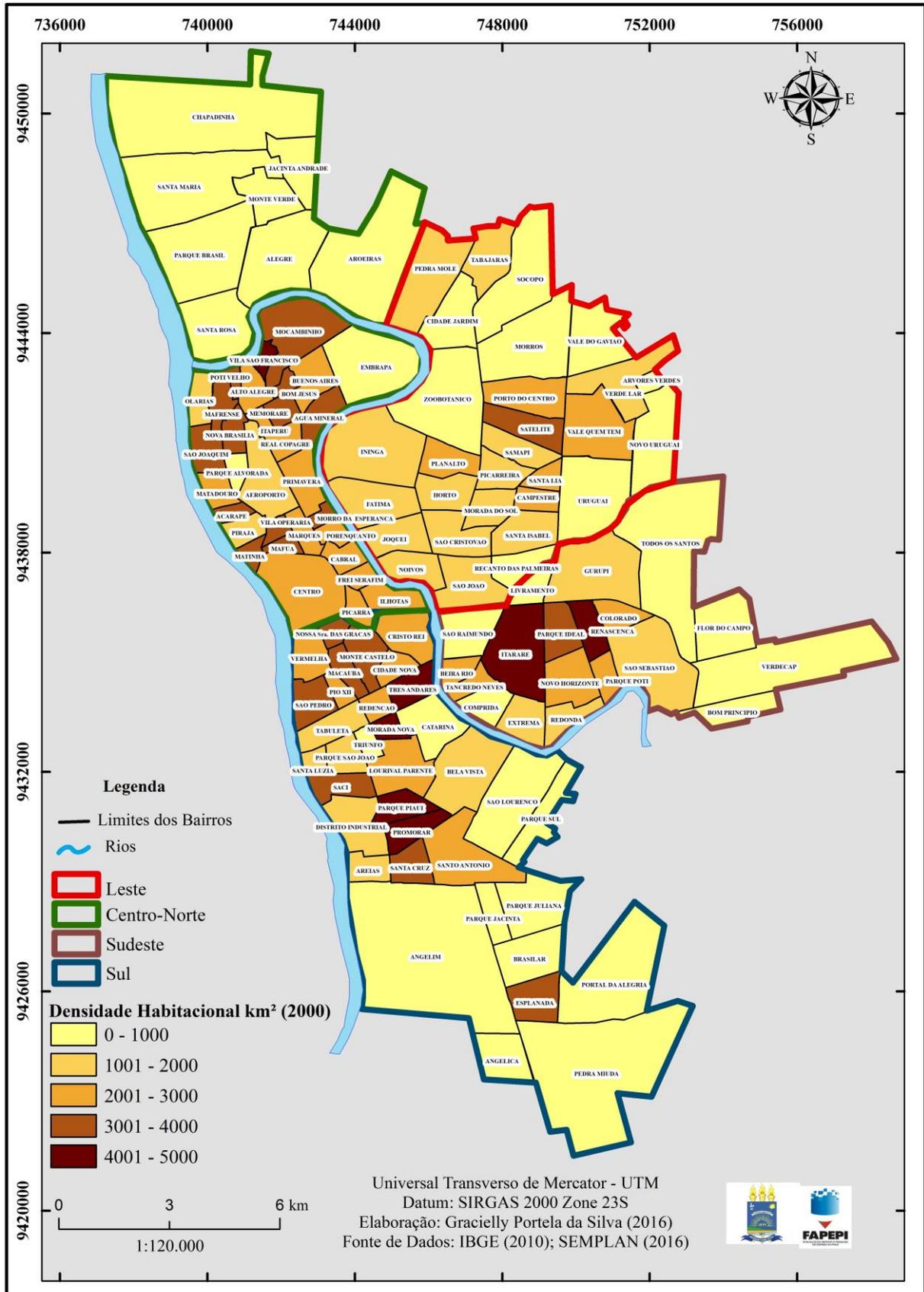
Mapa 8 - Densidade Habitacional por Bairros de Teresina – 1991.



Fonte: IBGE (2010); SEMPLAN (2016).

Na década seguinte (Mapa 9), o adensamento habitacional estava localizado nos bairros mais ao Norte e Sul da área central, enquanto o bairro Centro começa a perder sua concentração habitacional e outros bairros aumentam o número de unidades habitacionais, como por exemplo, os bairros Planalto, Satélite, Vale Quem Tem, na região Leste, e os bairros Parque Ideal, Beira Rio e Colorado, na região Sudeste, em vista o aumento do número de aglomerados subnormais nessas duas regiões administrativas de Teresina.

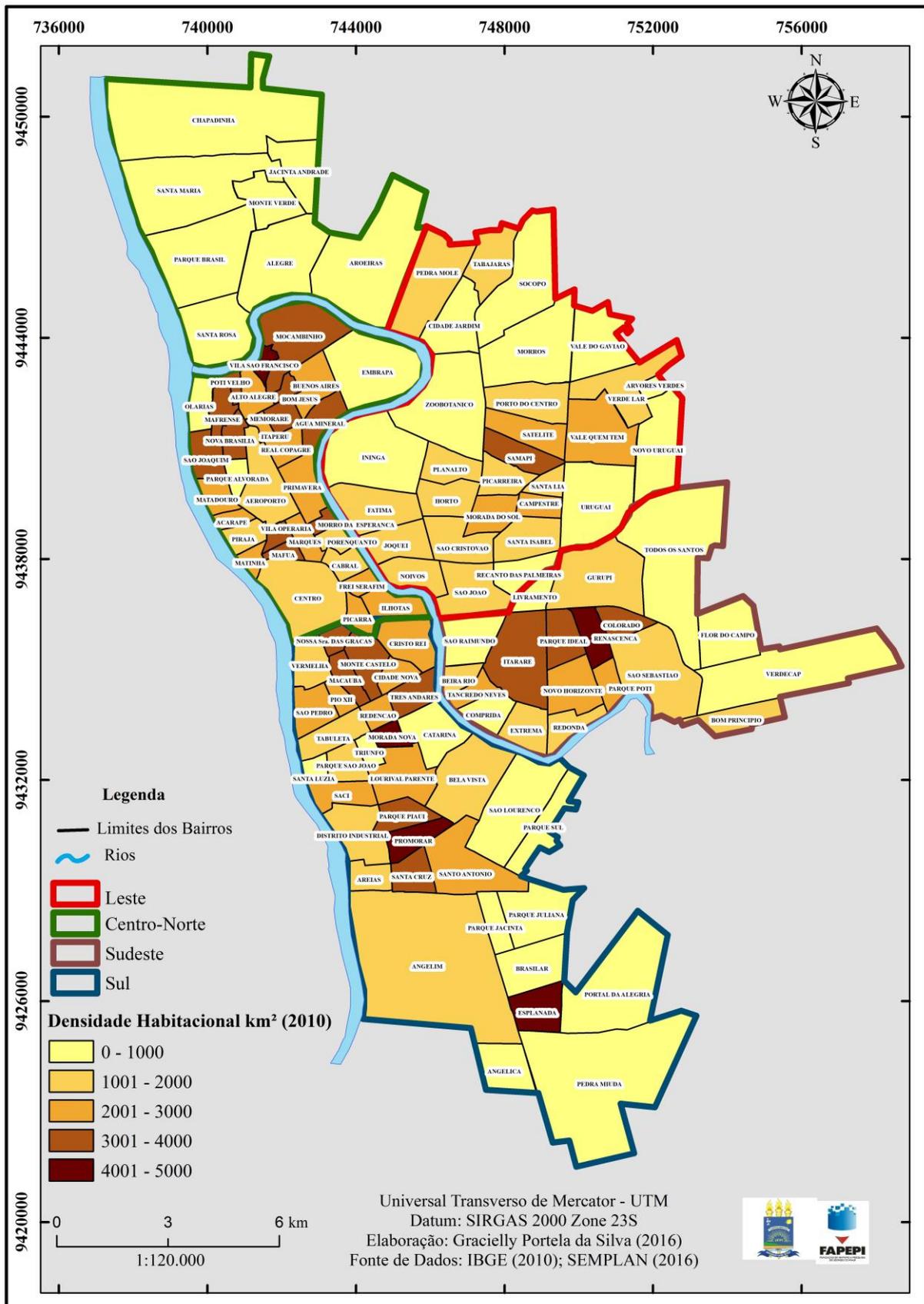
Mapa 9 - Densidade Habitacional por Bairros de Teresina – 2000.



Fonte: IBGE (2010); SEMPLAN (2016).

Na década de 2010, o adensamento habitacional diminuiu nos bairros da área central de Teresina, enquanto os bairros periféricos elevaram o número de unidades habitacionais (Mapa 10), em especial os bairros que receberam a construção dos conjuntos habitacionais da COHAB-PI, nas décadas anteriores, e os que concentram grande quantia de aglomerados subnormais.

Mapa 10 - Densidade Habitacional por Bairros de Teresina – 2010.



Fonte: IBGE (2010); SEMPLAN (2016).

A partir da análise dos mapas 8, 9 e 10 fica perceptível que o espaço urbano recente de Teresina está condicionado a distribuição espacial do setor habitacional, que cresce em direção à periferia, principalmente desde os anos de 2000 através das políticas habitacionais do Governo Federal e a crescente valorização do uso e ocupação do solo da periferia por meio das construtoras imobiliárias.

Embora os incentivos de habitação mediante a atuação das políticas governamentais e privadas tem revigorado a expansão urbana horizontal de Teresina. A espacialização quantitativa da população e habitação, presente nos mapas apresentados, mostrou que grande porcentagem da população e das unidades habitacionais está adensada nos bairros mais antigos da capital, ou seja, naqueles que já são dotados de infraestrutura básica, comercial, serviços e transportes. Enquanto que, os bairros mais recentes, nas extremidades do perímetro encontram-se poucos adensados, pois, além de serem bairros formados há pouco tempo, também, encontram-se desprovidos de infraestruturas, embora alguns deles sejam constantemente alvos de empreendimentos do PMCMV.

Mais recentemente, a partir de 2015, a política urbana de Teresina vem demonstrando uma preocupação com a expansão urbana horizontal da cidade. Desde elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável de Teresina (Agenda 2015) e, de forma mais enfática, desde a Agenda 2030, esse tipo de expansão passou a ser questionado, tornando-se primordial a visão de planejamento urbano moderno que estimula o adensamento populacional e o uso e ocupação do solo para a habitação, ao optar pela valorização de moradias verticais nas localidades onde já se encontra implantadas a infraestrutura.

3.5 Considerações Finais

Por ter sido instalada em uma posição privilegiada, em um sítio estratégico e dotar de um caráter administrativo e polar nas ofertas de atividades comerciais e de serviços, a cidade de Teresina passou a receber um grande contingente populacional desde a sua fundação. Em especial a partir da década de 1970, a cidade passou a receber maiores fluxos migratórios em face ao aumento das atividades econômicas e da expansão da infraestrutura básica, como, por exemplo, a abertura de rodovias federais e estaduais, resultando em um maior crescimento do seu espaço urbano.

Em razão desse incremento populacional, a política habitacional teve um papel preponderante para a expansão física da cidade ao construir grandes conjuntos habitacionais

populares em localidades mais afastadas da área central de Teresina. Tais medidas ocasionaram a elevação do valor do solo urbano nas áreas centrais, além de acarretar uma expansão urbana sem planejamento e a ampliação do aparecimento de aglomerados subnormais, em vista que a população de baixa renda passou a ocupar os espaços vazios localizados, em grande parte, entre a área central da cidade e os conjuntos habitacionais construídos pela COHAB-PI.

A política habitacional promovida pela COHAB-PI, voltada para a construção de conjuntos habitacionais visando atender a população de baixa renda, promoveu um cenário local onde grande parte da população vive em conjuntos habitacionais, especialmente a partir da década de 1990 quando houve uma ampliação do número de conjuntos em Teresina.

Entre as décadas de 2000 a 2010, o crescimento do espaço urbano de Teresina foi realizado mais timidamente, em face da redução do incremento populacional e da intensificação do adensamento urbano. Em decorrência do avanço do processo de descentralização dos serviços de infraestrutura, das atividades comerciais e do melhoramento no setor de transporte, o adensamento populacional na cidade passou a ser mais evidente, sendo mais característicos nos bairros como maior infraestrutura urbana.

No contexto urbano recente de Teresina, a evolução urbana da cidade põe em cheque o urbanismo moldado no crescimento horizontal, e passa a estimular o adensamento urbano, de forma a proporcionar maior eficiência no sistema de mobilidade, nas ofertas e aproveitamentos dos equipamentos sociais públicos, infraestruturas urbana e dos empreendimentos habitacionais. E com isso, possibilitar a efetivação do exercício de planejamento com a gestão do espaço urbano, num esforço para a construção de Teresina em uma cidade integrada, socioeconomicamente justa e ambientalmente sustentável.

4. PROMOTORES PÚBLICOS E PRIVADOS DE TERESINA: ORGANIZAÇÃO, POLÍTICA E ATUAÇÃO

4.1 Introdução

Sabe-se que a expansão do setor habitacional influi diretamente no crescimento das cidades. Em Teresina, a promoção do setor habitacional tem efetivado a expansão urbana. Nesse sentido, fez-se necessário levar em consideração as ações dos promotores que incidem diretamente na organização espacial da cidade.

Desse modo, esse capítulo teve por objetivo apresentar a trajetória das políticas habitacionais dos promotores públicos e privados em Teresina, assim como, discutir como eles contribuíram para a expansão da cidade nos últimos 25 anos. Diante disso, foram discutidas as características gerais dos promotores, como a ação do poder público nos três níveis de atuação, os agentes sociais e os produtores imobiliários.

4.2 Âmbito Federal: do Banco Nacional de Habitação ao Ministério das Cidades

O contexto da rápida urbanização brasileira efetivada a partir da segunda metade do século XX, em vista a intensificação do processo de industrialização motivada pela política desenvolvimentista do Governo Juscelino Kubitscher, promoveu o aumento considerável da população nos espaços urbanos, causando a elevação do déficit habitacional nas cidades. Com vista solucionar essa problemática urbana e estimular o desenvolvimento das cidades, o Governo Federal fomentou políticas habitacionais com a finalidade de equacionar o déficit habitação, em especial nas grandes e médias cidades brasileiras.

A primeira iniciativa do governo se deu através da criação da Fundação da Casa Popular (FCP), no ano de 1946, e anos mais tarde, em decorrência das limitações do modelo da FCP e das crises econômicas vividas pelo o país, no ano de 1961 a FCP foi substituída pelo o Instituto Brasileiro de Habitação (IBH), que tinha como função a centralização do planejamento ao estabelece-se como o coordenador e definidor da política habitacional em âmbito nacional. Três anos depois, em face da crise do populismo, a política habitacional passou por uma nova mudança quando foi instituído o Plano Nacional de Habitação (PNH), através da criação do BNH e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, no ano de 1964 (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

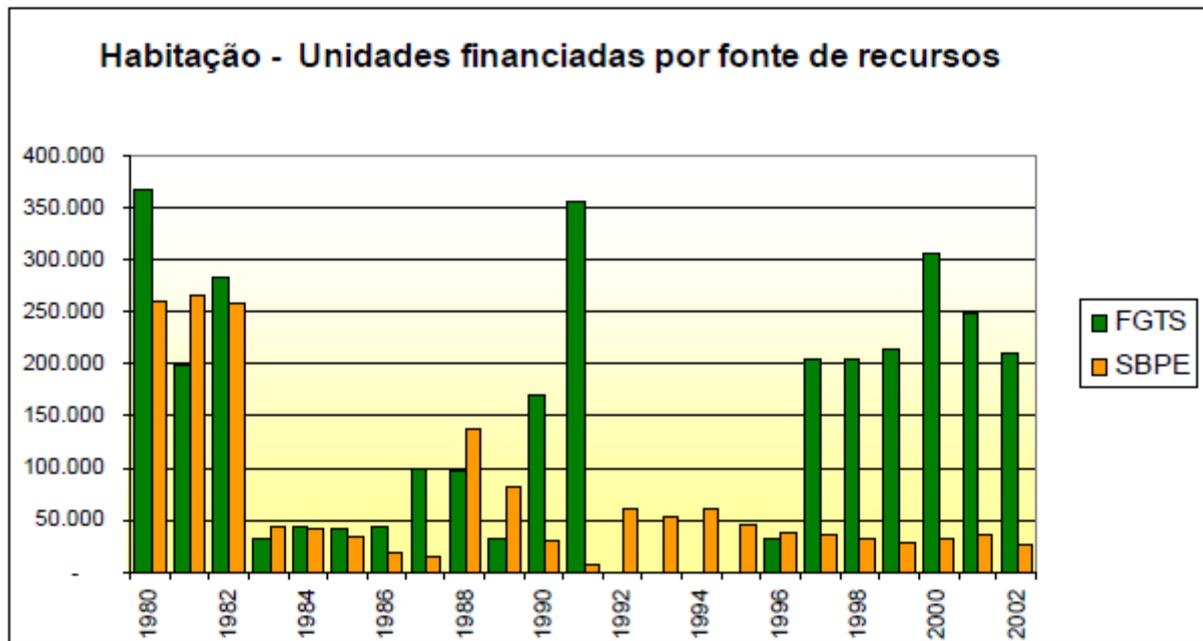
Nas palavras de Azevedo e Andrade (2011) sobre o modelo de política habitacional do BNH:

Sob três aspectos, o modelo BNH representa uma inovação na política habitacional. Primeiro, trata-se de um banco, ao contrário das soluções anteriores, baseadas na Fundação da Casa Popular e nas caixas de pecúlio e órgão previdenciários. Segundo, os financiamentos concedidos preveem um mecanismo de compensação inflacionária – a correção monetária – que reajusta automaticamente os débitos e prestações por índices correspondentes às taxas da inflação. Terceiro, constitui um sistema em que se busca articular o setor público (na função de financiador principal) com o setor privado, a quem compete, em última análise, a execução da política de habitação (AZEVEDO E ANDRADE, 2011, p.43).

Conforme ainda Azevedo e Andrade (2011, p.43), o BNH tinha “como competência orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro de Habitação (SFH)”. A partir do SFH a política habitacional brasileira ganhou mais credibilidade, possibilitando a construção de inúmeras habitações em todo o território nacional. De acordo com Santos (1999), o setor habitacional do Brasil, no período que antecedeu a criação do SFH, foi marcado por um momento de aumento da demanda por habitação, devido ao pouco investimento no setor que resultou num déficit habitacional com estimativa em oito milhões de habitações.

Segundo Santos (1999), a arrecadação dos recursos para SFH foram feitas de duas formas, uma através do Sistema de Poupança e Empréstimos (SBPE) e a outra por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) (Figura 1), com o objetivo de realizar investimento ao longo prazo na área habitacional, tendo como órgão responsável pelo gerenciamento e aplicação dos recursos o BNH.

Figura 1 - Unidades Habitacionais financiadas SBPE-FGTS (1980-2002).



Fonte: Nabil Bonduki (2008).

Para Santos (1999), as inovações trazidas pela BNH para a nova política habitacional acarretou ainda mais a fragilidade do sistema habitacional em razão do grau de dependência do SFH na capacidade de arrecadação do FGTS e SBPE e a inadimplência dos mutuários, que tornou o sistema cada vez mais vulnerável às flutuações macroeconômicas do país. Conforme Melo (2006), a crise macroeconômica do Brasil pós Regime Militar e as fragilidades do sistema habitacional do SFH atingiram a PNH de forma mais incisiva a partir da década de 1980, devido à inflação, a recessão e o desemprego, pois reduziram a arrecadação dos recursos financeiros e levou a uma inadimplência dos mutuários ao BNH, provocando a falência do banco e a sua incorporação à Caixa Econômica Federal (CEF), no ano de 1986. Essa conjectura causou na política urbana brasileira reformulações constantes, em consequência da grave crise financeira e institucional.

Os desdobramentos da política habitacional de competência do BNH e os investimentos financeiros do SFH para a construção de habitações no país resultou na construção de Conjuntos Habitacionais Populares. Em Teresina foram construído Conjuntos Habitacionais em todas as direções de seu espaço urbano, desde os anos de 1966 até meados de 2000, tendo como gestor local a COHAB-PI, o que resultou uma consolidação de um espaço urbano horizontal, disperso e uma periferia expansiva.

A partir da década 1980, a CEF passou a gerir os recursos do SFH para a política habitacional. Assim, conforme Bonduki (2008), a regulamentação de crédito habitacional

migrou para o Conselho Monetário Nacional, que em virtude de um controle mais rígido de crédito, limitou e reduziu a produção habitacional, e por meio de decisões políticas equivocadas levou-se a uma paralisação dos financiamentos habitacionais advindo de recursos do FGTS, com isso, ampliou-se o empobrecimento habitacional nas décadas de 1980 e 1990.

Ao fazer uma avaliação da política habitacional brasileira, Bonduki (2008) sustenta que:

Com o fim do BNH, perdeu-se um estrutura de caráter nacional que, mal ou bem, tinha acumulado enorme experiência na área, formado técnicos e financiado a maior produção habitacional da história do país. A política habitacional do regime militar podia ser equivocada [...], mas era articulada e coerente. Na redemocratização, ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação. Entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministério ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema (BONDUKI, Nabil, 2008, p. 75-76).

De acordo com Bonduki (2008), nesse interim, entre a extinção do BNH e a criação do Ministério das Cidades, a questão da habitação foi realizada de forma fragmentada, onde os âmbitos estaduais e municipais ganharam maior relevância ao estabelecerem suas próprias políticas habitacionais por meios de programas alternativos em vista equacionar as demandas sociais. Segundo este autor “nessa fase, surgem, ao lado das intervenções tradicionais, programas que adotam pressupostos inovadores com desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulos a processos participativos e autogestionários” (BONDUKI, 2008, p. 77-78).

Com a redemocratização do país pós-Constituição Federal de 1988, que previu um capítulo (Capítulo 2) específico para a política urbana, com vista atender e proporcionar uma condição digna de vida à população urbana, no ano de 1995 é retomado o financiamento através dos recursos vindos do FGTS, em 1996. O setor habitacional passou a ser gerido pela Secretaria de Política Urbana, que no contexto da 2ª Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – Habitat II, proporcionou novos programas de financiamentos, como a Carta de Crédito – individuais e associativos, o Pró-Moradia, voltado para a urbanização das áreas precárias, e em 1999 cria-se o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), direcionado para a construção habitacional através de recursos vindos do FGTS e de origem fiscal (BONDUKI, 2008).

Na década seguinte, a política urbana foi direcionada pela criação do Estatuto da Cidade, que regulamentou os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, ao estabelecer normas de ordem pública e interesse social aliado ao equilíbrio ambiental. Sendo, portanto, consolidada a elaboração obrigatória do Plano Diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes. E no ano de 2003, por meio da criação do Ministério das Cidades, houve uma gerência da nova política habitacional através de investimentos integrados entre os setores públicos e privados.

O Ministério das Cidades, em vista equacionar o déficit habitacional, tem atribuições que promovem a urbanização e promoção de habitação por meios de ações de apoio aos estados através da implementação de programas com o objetivo de ampliar o acesso à moradia, em especial para a população de baixa renda, com destaque para o PMCMV, que tem por objetivo reduzir o déficit habitacional através da construção de habitações por meio de recursos governamentais, ao atender famílias de baixa e média renda.

Nesse contexto, a nova Política Nacional de Habitação (PNH), a partir do ano de 2005, visa atender principalmente a população de baixa renda. Assim, com a instituição da Lei Federal nº 11.124 foi possível a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com o intuito de implantar políticas e programas de promoção o acesso a moradia.

Segundo a Secretaria Nacional de Habitação (2010), essa lei também permitiu a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que tem seus recursos direcionados para a aplicação em aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitações e regularização fundiária. Os programas financiados pelos FNHIS são voltados para apoiar estados e municípios no acesso da população a moradia, são eles: Habitação de Interesse Social (HIS), Ação Provisão Habitacional de Interesse Social, Ação Provisão Habitacional de Interesse Social – Modalidade: Assistência Técnica, Ação Apoio à Elaboração de Planos Locais Habitacional de Interesse Social e Urbanização de Assentamento Precário (UAP).

Previsto na mesma lei que criou o SNHIS, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades elaborou o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), que é um instrumento de planejamento orçamentário-financeiro do Governo Federal que visa estruturar o SNHIS, permitindo a formulação de estratégias e ações que objetivem solucionar os problemas habitacionais no Brasil (BRASIL, 2010).

Assim, tendo em vista estruturar a questão habitacional e urbana brasileira aliada a uma política de inclusão com o desenvolvimento econômico do país, a nova PNH tem como horizonte temporal o ano de 2023. Nesse sentido, um de seus objetivos foi o de promover o

planejamento habitacional e garantir o acesso à moradia digna para toda a população, em especial a de baixa renda. Dentre os instrumentos dessa política estão: o Sistema Nacional de Habitação, o Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), a Figura 2 mostra o organograma da nova PNH (BRASIL, 2010).

Figura 2 - Estrutura organizacional da nova Política Nacional de Habitação do Brasil.



Fonte: BRASIL, 2010.

E conforme o PLANHAB (BRASIL, 2010), a nova PNH propõe-se atingir os seguintes objetivos específicos:

- Identificar fontes de recursos perenes e estáveis para alimentar a política de habitação, incluindo recursos onerosos para o financiamento habitacional e recursos não-onerosos para subsídios;
- Estabelecer a forma de articulação dos recursos dos três níveis de governo na implementação dos programas e projetos habitacionais, a partir da atuação dos agentes que aderirem ao SNHIS;
- Definir as diretrizes para priorizar o atendimento à população de baixa renda, segmentando a demanda que necessita de subsídios e focalizando os segmentos nos quais se concentra o déficit;

- Estabelecer metas físicas para a resolução dos problemas identificados;
- Desenvolver outros critérios, além da renda familiar;
- Estabelecer metas financeiras com o objetivo de direcionar recursos para as prioridades de atendimento;
- Formular mecanismos de fomento à produção e de apoio à cadeia produtiva da construção civil;
- Articular os programas de caráter nacional e as linhas de financiamentos;
- Propor a articulação institucional do conjunto de atores públicos, privados e demais agentes sociais afetos ao setor habitacional;
- Propor medidas de políticas urbanas e fundiárias capazes de facilitar e baratear o acesso a terra urbanizada para Habitação de Interesse Social (HIS);
- Criar bases para a montagem de um sistema de monitoramento e avaliação que oriente revisões periódicas a cada quadriênio, junto com os Planos Plurianuais (PPAs);
- Orientar a elaboração dos planos habitacional de âmbitos estadual e municipal.

A nova PNH foi estruturada em quatro eixos, que são: modelo de financiamento e subsídios, política urbana e fundiária, desenho institucional e cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social, cuja responsabilidade de formular estratégias e ações coube ao PLANHAB, tendo até o ano de 2023 para a elaboração de estratégias e propostas, além das revisões periódicas para a elaboração dos PPAs (anos 2011, 2015 e 2019), conforme mencionado no PLANHAB (BRASIL, 2010).

Conforme PLANHAB (BRASIL, 2010), as estratégias definidas pela nova PNH tem por objetivos amparar as necessidades habitacionais no país, assim como, solucionar em longo prazo a questão da moradia por meio de metas físicas de atendimento a população, tendo como respaldo uma política com base em um amplo debate com diversos representantes dos segmentos sociais, com o intuito de apontar um caminho coletivo para enfrentar as necessidades habitacionais.

De acordo com o PLANHAB (BRASIL, 2010), as premissas definidas para a elaboração das metas foram:

- Estratificação dos Grupos de Atendimento;
- Definição dos produtos habitacionais e seu custo, segundo as diferentes unidades da federação e a tipologia de municípios;

- Distribuição dos produtos habitacionais, por tipologia de municípios;
- Distribuição dos produtos habitacionais de acordo com os Grupos de Atendimento;
- Prioridade de atendimento por Grupo de Atendimento;
- Contrapartidas dos beneficiários;
- Modelo de financiamento e subsídio;
- Cenário das fontes de recursos.

Em vista disso, os quatro eixos definidos pelo PLANHAB foram propostos em ações de curto, de médio e de longo prazo, estabelecidos em três etapas e com revisões periódicas através dos PPAs. As ações foram planejadas e divididas em: 1º etapa (2009 – 2011): transição e implementação; 2º etapa (2012 – 2015): consolidação e 3º etapa (2016 – 2023): conquistas e resultados (BRASIL, 2010).

A primeira etapa corresponde ao período de adaptação da nova política habitacional, nela tem-se como prioridade a aplicação das ações ligadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o intuito de promover um programa de provisão habitacional de larga escala com o objetivo de atender as famílias presentes no déficit habitacional. Dessa forma, os investimentos federais foram direcionados ao PMCMV, assegurado por recursos de médio e longo prazo estabelecidos (BRASIL, 2010).

A segunda etapa foi voltada para a avaliação do PPA 2011-2015, com a finalidade de mensurar os resultados já alcançados, e somente a partir daí foi definido com maior precisão a consolidação da nova PNH e do planejamento habitacional como instrumento de melhoria da questão habitacional brasileira. Nessa etapa, também foi tido como prioridade avançar nas políticas de melhoramento das áreas de assentamentos precários, tendo em vista atender a demanda da população por habitação através do PMCMV e de propostas feitas anteriormente pelo PLANHAB (BRASIL, 2010).

A terceira etapa, devido sua distância temporal não se pode precisar quais serão as prioridades, mas espera-se que as condições urbanas brasileiras estejam fluindo conforme o planejamento, e com isso, toda a demanda habitacional seja atendida e assim possa equacionar o déficit habitacional, onde todo cidadão brasileiro tenha acesso a uma moradia digna (BRASIL, 2010).

Pode-se dizer, em linhas gerais, que o PLANHAB é um instrumento importantíssimo para o desenvolvimento econômico e inclusão social para a nova PNH do país. Permitindo

através de um conjunto de ações, avançar no aprimoramento do planejamento nacional no setor de habitação, com a intenção de promover a universalização do acesso à moradia a toda a população brasileira.

A partir do ano de 2008, na cidade de Teresina, a nova política habitacional do Governo Federal vem atuando principalmente através de investimentos feitos para a construção de unidades habitacionais, tendo como gestor local a Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí (ADH/PI). Atuando através de investimentos financeiros para a construção de habitações por meio do programa MCMV, e tendo no governo municipal de Teresina, o principal parceiro para a implantação da política habitacional e redução do déficit de moradias na cidade.

4.3 Âmbito Estadual: da COHAB-PI à ADH-PI

O Governo Estadual é um forte promotor no fomento do setor habitacional. A política habitacional estadual piauiense no período considerado de análise desta pesquisa compreende a atuação do BNH através dos repasses financeiros para a COHAB-PI, que atuou como gestor financeiro para a promoção habitacional, e a gestão atual da ADH-PI, que desde 2008 vem gerenciando os recursos repassados pela CEF no estado.

A COHAB-PI juntamente com outros órgãos executores do setor habitacional em Teresina produziram 43 Conjuntos Habitacionais com 34.594 unidades habitacionais, até 1990. Posteriormente, por meio de recursos financeiros vindo do FGTS foram construídos mais 24 Conjuntos, com mais de 10.000 unidades habitacionais. De 1995 a 2001, 22 novos empreendimentos foram construídos, totalizando 4.086 unidades habitacionais (TERESINA, 2002). Com a extinção da COHAB-PI, a ADH-PI, no ano de 2007, passou a gerenciar os recursos financeiros no setor habitacional.

A partir do conjunto de ações e medidas de natureza institucional, econômica e jurídica institucionalizada pela nova Política Nacional de Habitação, no ano de 2004, estabeleceu-se a aprovação da Lei Federal nº 11.124/05 para fins de elaboração do SNHIS e do FNHIS, no ano de 2008. Nesse sentido, foi possível a elaboração de uma nova política habitacional do Piauí, o denominado - Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) de âmbito estadual e municipal.

No Piauí foi elaborado o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Piauí (PEHIS-PI), por intermédio da ADH-PI. Sua elaboração contou com a participação de

diversos segmentos da sociedade com a intenção de enfrentar as demandas e deficiências habitacionais no estado.

A elaboração do plano estadual foi realizada em três etapas: I- elaboração do contexto global, que permitiu articular toda a conjuntura global e nacional para posteriormente relacionar com as principais questões de moradia no Piauí; II- levantamento da realidade atual da moradia no estado do Piauí através de atividades de campo, entrevistas, pesquisas em fontes primárias e secundárias, processamento e sistematização das informações coletadas, e III- discussão das questões habitacionais do estado por meio de fóruns territoriais, realização de oficinas participativas e debate sobre as análises elaboradas com a participação da ADH e da população de forma geral (PIAÚÍ, 2010).

Tendo como base o PLANHAB, o PEHIS-PI foi condicionado a seguir o mesmo cronograma de avaliações e monitoramento periódico para a elaboração dos PPAs nos anos de 2011, 2015 e 2019. Portanto, a elaboração do PEHIS-PI teve como suporte constante as estratégias, metas e ações do PLANHAB, com a intenção de superar as necessidades habitacionais e para que também fosse articulado ao SNHIS (PIAÚÍ, 2010).

Conforme apontou o PEHIS-PI (PIAÚÍ, 2010), os programas e ações desenvolvidas no estado do Piauí apresentaram fontes de recursos diversos, vindos através de programas com financiamento federal e de programas com financiamento próprio (Quadro 1). Vale ressaltar também que há ainda aqueles órgãos estaduais e federais que também promovem programas habitacionais no estado, além dos já vinculados a ADH-PI, existe também o Programa de Combate a Pobreza Rural (PCPR), a Defesa Civil do Estado, a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Quadro 1 - Programas financiados por meio de fundos federais e próprios no Estado do Piauí.

PROGRAMAS COM FINANCIAMENTO FEDERAL	
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (UAP); • Programa Habitação de Interesse Social (HIS).
Orçamento Geral da União (OGU)	<ul style="list-style-type: none"> • Habitar Brasil (HBB); • Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH); • Programas Prioritários de Investimentos (PPI – Intervenções em Favelas); • Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H).
Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS)	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio à Produção de Habitações; • Carta de Crédito Individual; • Carta de Crédito Associativo; • Pró-cotista; • Pró-moradia.
Fundo de Arrendamento Residencial (PAR)	<ul style="list-style-type: none"> • Atende a necessidade de moradia popular de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra.
Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)	<ul style="list-style-type: none"> • Crédito Solidário
Fundo de Amparo ao Trabalhador	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Seguro-Desemprego, Abono Salarial e financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico.
Programa Minha Casa Minha Vida	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); • Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR).
PROGRAMAS COM FINANCIAMENTO PRÓPRIO	
Programa de Melhoria Habitacional	
Produção de Unidades Habitacionais	
Programa Estadual de Subsídio à Habitação de Interesse Social	

Fonte: PIAUÍ (2010). Organizado pela autora (2016).

Conforme o PEHIS-PI (PIAUÍ, 2010), a política habitacional do Piauí pode ser dividida em cinco momentos, em Teresina há a predominância do primeiro ao terceiro momento: o primeiro momento está relacionado com os empreendimentos construídos através da COHAB-PI entre os anos de 1963 a 2007; o segundo momento diz a respeito à produção feita pela ADH-PI, a partir da extinção da COHAB-PI no ano de 2007; o terceiro está ligado à produção de habitação ofertada por outros órgãos estaduais e federais, como o INCRA, a FUNASA, Defesa Civil, Programa de Combate a Pobreza Rural; o quarto momento indica a produção realizada pelos municípios e o quinto, através de entidades sem fins lucrativos com financiamento público.

Entre 1966 e 1979 a COHAB-PI construiu 10.659 unidades habitacionais no estado, com a maior parte dos recursos vindos do BNH, sendo que 93,75% dos empreendimentos localizaram-se em Teresina. E teve como padrão de produção os Conjuntos Habitacionais, localizados predominantemente na região sul da capital piauiense, motivo esse que ocasionou a formação de grandes vazios urbanos na cidade (PIAUÍ, 2010).

Já entre 1980 a 1989, os empreendimentos habitacionais em Teresina chegaram a 75,90% das unidades construídas, tendo como fonte de recursos ainda o BNH e o padrão de construção comum eram os Conjuntos Habitacionais. A partir de 1990, em vista a extinção do BNH, a produção da COHAB foi drasticamente minimizada, o tamanho dos conjuntos foi diminuído, os recursos passaram a ser capitalizado de diversas fontes e as construções das unidades habitacionais passaram a ser realizada através do sistema de mutirão (PIAUÍ, 2010).

No período correspondente aos anos de 1995 a 2000, as ofertas habitacionais foram realizadas mediante ao recurso vindo do OGU, contabilizando 40% do investimento, e a outra parte da porcentagem veio da COHAB-PI, FGTS, Instituto de Assistência e Previdência do Estado do Piauí (IAPEP) e recursos da poupança do adquirente (PIAUÍ, 2010).

Dos anos 2000 até o período atual, os Conjuntos Habitacionais e Residenciais em Teresina foram construídos a partir dos financiamentos do Governo Federal por meio do PAC, mediante ao gerenciamento da CEF, tendo como órgão gestor estadual a ADH-PI, responsável pela política habitacional, e que tem no PMCMV o principal meio de oferta de moradia para a população de baixa renda na capital piauiense.

4.4 Âmbito Local: demandas populares por moradias

O novo paradigma social brasileiro advindo a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 conferiu aos governos municipais maiores autonomias para a elaboração de suas próprias políticas públicas. Em Teresina, o governo local implementou um conjunto de ações com a finalidade de minimizar os problemas urbanos derivados da crescente demanda social por habitação.

Com o aumento da demanda urbana por habitação e a ampliação dos problemas de ocupação de uso do solo urbano, a partir da década de 1990, a PMT instituiu projetos para minimizar os problemas sociais urbanos por habitação na cidade. Dentre os projetos, ganham destaque o Plano Municipal de Habitação (PMH), como instrumento orientador da Política de Habitação Social (PHS), tendo como principal projeto executor o Vila-Bairro, que tinha como objetivo urbanizar os aglomerados subnormais. Para tal, o governo local cria o Fundo Municipal de Habitação (FMH), com o intuito de captar recursos financeiros para a PMH, bem como o Conselho Municipal de Habitação (CMH) e o Orçamento Popular, para induzir a participação da sociedade civil (RODRIGUES NETO e LIMA, 2007).

De acordo com Rodrigues Neto e Lima (2007, p.232), a PMH tinha com diretrizes a “articulação entre política habitacional e política urbana, descentralização da gestão, participação popular, garantia do direito à moradia com dignidade e a garantia do direito a terra (regularização fundiária e acesso à terra urbana)”, tendo como órgão deliberativo o Sistema Municipal e, como gestora do FMH, a Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo (SEMHUR), com a finalidade de executar ações para a promoção de moradias e para estreitar laços com os movimentos de luta. Com a extinção da SEMHUR, as Superintendências de Desenvolvidos Urbanos (SDUs), tendo em vista ao quadro local de descentralização administrativa, passam a gerir as funções antes executadas pela SEMHUR.

Dentre as iniciativas da PMH estava o Projeto Vila-Bairro (PVB), criado no ano de 1997, sob a coordenação geral da SEMPLAN. Com base nos Censos de Vilas e Favelas de Teresina (1993; 1996; 1999), a PMT, juntamente com o PVB identificaram os aglomerados subnormais para a execução das ações do projeto. Assim, esses aglomerados foram classificados em três categorias: Parques e/ou Residenciais, Vilas e Favelas.

Conforme Firme *et al* (2002), as ações de implementação do PVB foram prevista até setembro de 2000, tendo como principais características:

- A proposta de multissetorialidade e de integração dos quatro componentes: infraestrutura física, infraestrutura comunitária, ação educativa e geração de emprego e renda;
- As 20 ações setoriais realizadas em todas as áreas do Projeto;
- Os componentes de infraestruturas físicas e comunitárias com um peso diferenciado, comparativamente aos outros dois – ação educativa e geração de emprego e renda;
- O partido urbanístico adotado considerou o loteamento urbano com as seguintes definições: arruamento, lotes-padrão (lote-padrão de 160m = -8m x 20m), inserção de casas e equipamentos de uso coletivo;
- Projetos e obras compatíveis com a legislação urbana municipal e exigências dos agentes financiadores;
- As ações de geração de emprego e renda e particularmente, a implantação dos chamados Centros Comunitários de Treinamento e Produção (CCTP);
- As áreas de uso misto (comercial e residencial);
- A manutenção de vias largas, bem como a implantação de equipamentos comunitários.

Porém, em função da complexidade do PVB, as metas físicas e financeiras foram modificadas, e passaram a ter um prazo de conclusão para o ano de 2001, em razão de problemas burocráticos, políticos e do processo de realização das negociações, como relatou Firme *et al* (2002).

Segundo Firme *et al* (2002), o valor total para aplicação do Projeto Vila-Bairro em Teresina foi de R\$ 68.616.026, e teve como principais fontes de recursos a CEF/FGTS (Pró-Moradia e Pró-Saneamento), BNDES, OGU, FUNASA e o Tesouro Municipal.

O processo de implementação do projeto contou com apoios institucionais e com a participação da população alvo, e por meio da coordenação da SEMPLAN foi possível estruturar uma Unidade Técnica Central (UTC), que através do apoio das outras Secretárias e Órgãos Municipais, os denominados de Unidades Executoras (UEs), foi possível centralizar as atividades de planejamento e controle do projeto. A UTC passou a exercer funções centrais para a captação de recursos, implementação das ações e elaboração de relatórios periódicos sobre o andamento do PVB (FIRME *et al* 2002).

A análise e avaliação dos resultados e impactos do PVB demonstram que a intervenção na infraestrutura habitacional apresentou tanto pontos positivos quanto negativos. Por exemplo, o grau de eficiência das ações do projeto revelou que houve satisfação na construção de unidades habitacionais, porém apresentou grau insatisfatório para a melhoria habitacional e a regularização fundiária, explicou Firme *et al* (2002). A insatisfação aconteceu devida diversos fatores que contribuíram para a execução das ações, dentre as quais estão o atraso no processo licitatório, limitações das linhas de financiamentos, alteração no custo médio das obras, incapacidades dos fornecedores de atender satisfatoriamente a demanda do projeto (FIRME *et al* 2002).

Em contra partida, os resultados satisfatórios revelaram que a construção de unidades habitacionais permitiu a expansão do número de domicílios localizados em áreas próprias, devido a regularização fundiária, possibilitou também a melhoria das condições de moradia e o aumento dos serviços urbanos, como o transporte, por obra de pavimentação das vias, promovendo que algumas localidades fossem comparadas como bairros em função das implementações de ações integradas, como apontou Firme *et al* (2002).

Em linhas gerais, o PVB em Teresina pretendeu alcançar de forma integrada um desenvolvimento urbanístico e social dos aglomerados das comunidades de baixa renda da cidade. Ao longo da ação do projeto muitos atores estiveram envolvidos para sua implementação, dentre eles destacam o apoio financeiro da CEF local, da Prefeitura, que mediante os esforços da SEMPLAN através da UTC revelou fundamental suporte para o êxito do processo, e da colaboração da população alvo, que atuou de forma ativa para o processo de transformação de sua condição social.

Na década de 2000, tendo por base as diretrizes do Ministério das Cidades e a Agenda 21 Nacional, a PMT, numa tentativa de minimizar os impactos negativos do crescimento urbano sobre o meio ambiente, elaborou um plano estratégico, o chamado Plano de Desenvolvimento Sustentável de Teresina ou Agenda 2015. Com base no Planejamento Estratégico e a utilização da análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Oportunities, Threats*), a Agenda 21 local de Teresina foi planejada com a intenção de promoção de uma gestão de planejamento participativo entre os diversos níveis governamentais, cujo lançamento aconteceu no ano de 2002.

Conforme descreveu Afonso (2002), a Agenda 2015 de Teresina foi desenvolvida em duas etapas, a primeira foi condicionada a elaboração de diagnósticos, cenários e a visão futura da cidade que se pretendia alcançar; a segunda etapa referiu-se aos objetivos, estratégias, programas e projetos. Assim, a agenda foi dividida em 16 temas para a realização

do estudo sobre a cidade, dentre eles à proposta de habitação, que apresentou um diagnóstico descritivo do setor habitacional em Teresina desde a implantação do SFH chegando até as características habitacionais de vilas e favelas e a atuação da administração municipal na implementação da política habitacional nesses aglomerados subnormais.

Uma das primeiras ações da Agenda 2015 foi à adoção ao Sistema Municipal de Habitação, que teve como prioridade atender a população mais carente. Logo, a forma estabelecida para o melhoramento das unidades habitacionais foi através do regime misto (mutirão e autoconstrução), cuja função foi beneficiar as famílias com renda de até três salários mínimos e que residiam em áreas impróprias à moradia, como por exemplo, áreas invadidas que representassem riscos e de domínio público; além de contar com o PMH, como instrumento político e social para equacionar a moradia em aglomerados subnormais.

Já no ano de 2012, tendo em vista a elaboração do SNHIS, no Brasil, e o PEHIS, no Piauí, a PMT elaborou o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) através da Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária (Semhab), a partir de recursos vindos do Ministério das Cidades. Tornando o principal instrumento gestor da política habitacional para o direcionamento de programas e ações para atender a demanda populacional por habitação na capital.

A elaboração do PLHIS teve o intuito de diagnosticar o setor habitacional do município para posteriormente construir um Plano de Estratégia e Ação, no qual foi dividido em duas partes. A primeira estabeleceu uma proposta preliminar do Plano de Ação, composta de síntese do diagnóstico, descrição do custo global para o investimento para minimizar as necessidades habitacionais, cenários e metas. A segunda parte foi composta de um Plano de Estratégia de ação de diretrizes e objetivos, programas e ações, monitoramento, avaliação e revisão (TERESINA, 2012).

O Plano de Estratégias de ação elaborado na segunda parte do PLHIS teve como base fundamental os princípios da PNH. Nesse sentido, o PLHIS objetivou estabelecer diretrizes e objetivos, programas e ações, monitoramento, avaliação e revisão. As diretrizes do plano foram voltadas para orientações gerais para o setor habitacional, tendo em vista, preservar os interesses dos agentes locais e as diretrizes da PNH (TERESINA, 2012). Assim, o PLHIS estabeleceu as seguintes diretrizes:

- Desenvolver a produção pública para atendimento da demanda habitacional, mediante articulação com as demais esferas do governo, para a captação de recursos, sobretudo, as de repasse federal;
- Promover a Regularização Fundiária das áreas de ocupação irregular, garantindo processos de urbanização e acesso aos serviços e equipamento públicos;
- Criar e atualizar periodicamente banco de dados sobre terras do município, garantindo informações sobre imóveis e ou áreas aptas a receber empreendimentos habitacionais;
- Ampliar o estoque de terras públicas e privadas para a produção de HIS, através da regularização de instrumentos jurídicos e urbanísticos do Estatuto da Cidade, previstos pelo Plano diretor, que assegura a utilização das áreas vazias e ou subutilizadas;
- Mapear as ZEIS, previstas na Lei de Ocupação e Parcelamento do Solo, garantindo a reserva de terras para produção de HIS;
- Garantir a fiscalização das áreas ocupadas irregularmente, no sentido de inibir seu adensamento e expansão, bem como coibir a ocupação de novas áreas;
- Aprimorar as ações de avaliação de pós-ocupação nos empreendimentos habitacionais públicos;
- Garantir fluxo de recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), mediante a destinação de recursos orçamentários públicos e privados, para implementação das metas e programas propostos no PLHIS;
- Integrar ações da Política da Habitação com as demais Políticas Setoriais a fim de garantir direitos à habitação e a cidade, bem como acesso a equipamentos sociais, infraestrutura, mobilidade e proteção ao meio ambiente;
- Promover articulação entre Conselho Municipal e o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, com vistas a integrar as discussões desses fóruns.

Os objetivos, conforme delineados pelo PLHIS (TERESINA, 2012), foram propostos dentro das intenções de resultados que se pretendiam ser alcançados dentro do período de atuação do plano (2013 a 2023), assim, os objetivos definidos pelo PLHIS foram:

- Implementar uma estrutura administrativa de enfrentamento dos problemas habitacionais;

- Acabar com déficit habitacional qualitativo atual e a demanda demográfica futura, identificando no diagnóstico do setor habitacional, com ampliação da oferta habitacional;
- Garantir o funcionamento de canais de participação instituídos ou outros instrumentos de participação na definição e controle da Política Habitacional;
- Promover a inclusão socioespacial dos assentamentos urbanos e rurais irregulares através de processo de Regularização Fundiária, efetivando a sua integração e segurança jurídica para a permanência de famílias no local de origem;
- Fomentar a produção de HIS, com quantidade e qualidade, considerando as características de demanda;
- Induzir a diversificação do mercado formal a capacitar novos agentes para a produção do HIS;
- Criar um banco de terras municipais, para a provisão de moradias de interesse social;
- Articular ações para o desenvolvimento socioeconômico da população beneficiada que contemplem especialmente o incremento da renda e educação ambiental;
- Solucionar os problemas de inadequação habitacional, com a ampliação dos serviços públicos de infraestrutura e melhoria da unidade habitacional;
- Estimular a produção de núcleos habitacionais horizontais de interesse social para a população, visando ao equilíbrio do adensamento urbano.

Sobre os Programas e Ações, o PLHIS (TERESINA, 2012) ressaltou a importância de atender satisfatoriamente as metas estabelecidas pelo plano local, tendo como base as linhas programáticas apresentadas no PNH. Em vista disso, foi estabelecido os seguintes programas e metas para atender a demanda por habitação no município (Quadro 2).

Quadro 2 - Programas e suas metas apresentadas pelo PLHIS para o município de Teresina.

PROGRAMAS E AÇÕES DO PLHIS-PI (2012)	
PROGRAMAS	METAS
Programa de Desenvolvimento Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer a estrutura interna da Prefeitura, de forma contínua e buscando uma maior autonomia da área de habitação no âmbito da Prefeitura municipal; • Criar mecanismos de monitoramento e avaliação do PLHIS, mediante indicadores que permita oferecer dados e informações sobre o desempenho de sua implementação no espaço temporal determinado para sua execução; • Identificar necessidades de desenvolvimento pessoal; recursos financeiros para custeio; instrumentos tecnológicos de trabalhos e outros.
Programa de Financiamento e Subsídios	<ul style="list-style-type: none"> • O programa deverá ser executado com recursos oriundos de fontes onerosas e não onerosas do governo federal, estadual e municipal, sobretudo o primeiro.
Programa de Provisão Habitacional	<ul style="list-style-type: none"> • Reduzir o déficit quantitativo; • Identificar e organizar a demanda; • Assessorar social e tecnicamente a execução de projetos e obras; • Atender à demanda por novas moradias para realocação de famílias; • Levantar os domicílios que necessitam de melhorias habitacionais; • Delimitar como ZEIS áreas vazias dotadas de infraestrutura para atender a famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos; • Monitorar as condições de habitabilidade.
Programa Urbano-fundiário	<ul style="list-style-type: none"> • Promover a remoção dos assentamentos precários não consolidáveis; • Promover a realocação dos domicílios localizados em áreas de risco; • Promover a integração urbanística dos assentamentos precários consolidáveis; • Promover a regularização fundiária dos assentamentos precários urbanizados ou em processo de urbanização.

Fonte: TERESINA (2012). Organizado pela autora (2016).

Acerca do processo de monitoramento, avaliação e revisão, o PLHIS foi bastante enfático ao abordar a necessidade de se realizar periodicamente a cada 04 anos uma revisão da evolução do plano mediante a participação da sociedade. Tendo como finalidade construir um diagnóstico da questão habitacional para fins de verificar os pontos positivos e negativos da implantação da política local de habitação. Em razão da importância da revisão periódica, foi criado um banco de dados para acompanhar a evolução da implementação do plano, assim, estabeleceu-se quatro itens que servem de parâmetros para elaboração do PPA para o referido plano, tais como, os Indicadores de Eficácia, que verifica quantitativamente a qualidade da política sobre a população; Indicadores de Eficiência, que analisa qualitativamente a política implantada e Indicadores de curto e longo prazo, que visam estabelecer os impactos indiretos da política habitacional, como por exemplo, o preço fundiário e imobiliário nas diversas regiões na cidade (TERESINA, 2012).

4.5 Movimentos Sociais: o processo de construção dos aglomerados subnormais

Com a extinção do BNH, em 1986, e a decorrente redução de investimentos estatal no setor de habitação influenciaram diretamente no processo de favelização dos espaços urbanos, em especial a partir dos anos de 1990.

Em Teresina, conforme a cidade ia expandindo em direção à periferia, através das construções dos conjuntos habitacionais, “geralmente localizados em glebas distantes do Centro ou mesmo fora do perímetro urbano” (LIMA, 2007, p.258), grandes vazios urbanos eram construídos, possibilitando o aparecimento de aglomerados subnormais, principalmente em 1970, a começar pela COHEBE. No entanto, foi a partir da década de 1980 e 1990 que as construções se tornam mais presentes na área urbana de Teresina.

A localização dos aglomerados subnormais orienta-se pela lógica da necessidade, que conforme Lima (2003):

[...] apresenta uma tendência de localização próxima aos conjuntos habitacionais, áreas estas que oferecem, em tese, maiores acesso a serviços urbanos, mesmo que tais núcleos se localizem nas franjas da cidade, ou seja, na nova periferia [...]. Ela se redesenha, também pela ocupação de vazios urbanos e pelo adensamento de áreas já habitadas, em virtude da construção, mesmo em escala reduzida, de novos conjuntos habitacionais (LIMA, 2003, p.50).

Em razão do quadro espacial de Teresina apresentar distinções em sua organização, o processo de construção dos aglomerados subnormais apresentou variações nas regiões administrativas da cidade. De acordo com Lima (2010), na região Norte, por ser a localidade

mais pobre da cidade, em vista as recorrentes enchentes, o processo de construção dos aglomerados deu-se nos espaços vazios, em especial a partir da década de 1970. Na região Sul ocorreu em virtude do processo de urbanização. Na região Leste, embora seja tradicionalmente uma localidade de renda alta, nas últimas décadas, as áreas mais distantes do Centro estão sendo ocupadas pela a construção de inúmeros aglomerados.

Ao estudar a evolução urbana de Teresina com o intuito de discutir os processos e as formas espaciais resultantes das ações dos agentes produtores do espaço urbano, desde a fundação da cidade de Teresina até o ano de 1995, Façanha (1998) analisou a trajetórias dos agentes e atores sociais, dentre dos quais destacou a atuação dos movimentos sociais urbanos como atores sociais para a produção residencial da cidade de Teresina.

Façanha (1998) evidenciou as ações de cinco movimentos sociais que atuaram diretamente na organização residencial em Teresina, tais quais: a Igreja, as Associações de Moradores, as Federações de Moradores, os Partidos Políticos e as Organizações Não-Governamentais. Para esse autor, as ações desses movimentos sociais aliadas com os agentes sociais potencializam a busca pelo direito de moradias regulares para a população de baixa renda e na busca e defesa da redução do déficit habitacional na cidade de Teresina.

Nesse sentido, foi a partir da segunda metade da década de 1990, que os movimentos sociais iniciaram maiores diálogos com o poder governamental local com o objetivo de debaterem ações voltadas para a regularização fundiária na cidade, tendo a intenção de reduzir o número de aglomerados subnormais e o desenvolvimento de programas sociais que atendessem as necessidades das famílias de baixa renda.

Um das medidas resultantes consistiram na elaboração do Projeto Vila-Bairro e o Plano Municipal de Habitação, no qual o governo local interviu diretamente na questão da moradia, com vista a problemática do uso e da ocupação do solo de forma irregular. E com isso, os movimentos sociais obtiveram maiores articulações para atuarem frente à gestão da cidade visando o aumento de novas moradias.

4.6 Promotores Imobiliários: o processo de expansão dos condomínios residenciais

O setor habitacional promovido pelos promotores imobiliários vem contribuindo paulatinamente para o crescimento do espaço urbano de Teresina. Dentre os processos resultantes está à ampliação do número de condomínios verticais e horizontes na cidade. Embora o setor imobiliário de construtoras desses tipos de habitação ainda seja de porte

médio em Teresina, tendências recentes mostram que a cidade está sendo alvo da vinda de empreendedores nesse setor, em especial proveniente de Fortaleza (CE).

Para Façanha (1998), as dinâmicas apresentadas pelos promotores imobiliários em Teresina mostram que suas ações acontecem em toda área urbana. A princípio, as empresas construtoras de pequenos e médios portes atuavam de forma dispersamente, enquanto que as grandes empresas atuavam de forma mais incisiva em uma determinada área da cidade, como em bairros de altos *status* sociais.

A dinâmica da construção dos condomínios verticais em Teresina deu-se a partir da década de 1960, quando ainda de forma esporádica encontravam-se na área central da cidade. Nesse período, a grande maioria dos empreendimentos era voltada para a oferta de serviços. Somente a partir da década de 1970, e em especial ao final da década de 1980, que os empreendimentos verticais passaram a serem ofertados como condomínios residenciais de luxo, consolidando as regiões do Centro e Leste em localidades para a promoção de condomínios verticais (FAÇANHA, 1998; VIANA, 2005).

A verticalização em Teresina encontra-se consolidada na área central da cidade em direção à região Leste, localidade tradicionalmente identificada como de alto *status* social. Somente a partir da década de 1990, quando os investimentos imobiliários tornaram mais pulverizados, foi que outras regiões da cidade tornaram-se vetores de expansão dos empreendimentos, como os bairros mais afastados da área central, em função de serem áreas de baixo valor comercial. Nesse período, o vetor de expansão dos condomínios seguiu em direção às regiões Sul e Norte.

Na década seguinte, a partir de 2002, expande-se a construção de condomínios horizontais fechados, sendo em grande parte localizada na periferia urbana da cidade, nas áreas de vazios urbanos, como por exemplo, Mansão dos Morros, Kennedy Park, Aldebaran Ville, Mirante do Lago, Terras Alphaville, Terra dos Pássaros, Verana e entre outros (SILVA *et al*, 2015). Ainda Conforme Silva *et al* (2015), a grande porcentagem dos condomínios horizontais fechados encontram-se nas regiões Leste e Sudeste, em face de serem áreas já consolidadas e com ofertas de serviços, infraestrutura e vias de transportes que favorecem a mobilidade de seus habitantes.

A expansão dos condomínios residenciais em Teresina apresentou significado crescimento nos últimos 25 anos, em face da mudança da ótica habitacional na qual a população já não queria habitar as áreas próximas ao centro da cidade. Em razão disso, a expansão seguiu em direção as áreas situadas nas proximidades da periferia urbana, e assim,

promove recentemente o direcionamento do capital imobiliário para as áreas mais afastada do centro da cidade.

Apesar das diversas críticas quanto a essa forma de habitação por alguns segmentos da sociedade, nos últimos anos o consumo para a aquisição de condomínios habitacionais tem sido impulsionado, em função de atrativos, como a ideia de moradia segura, das diversas formas de serviços e lazer em um só lugar e uma perspectiva de valorização de longo prazo. Em função disso, houve o aumento da expansão desse tipo de construção em vários bairros de Teresina.

E na medida em que isso ocorre, o mercado imobiliário assume o papel relevante no processo de estruturação do espaço urbano. Em Teresina, essa função, muitas das vezes é exercida pelas empresas ligadas a construção civil, que atua de forma estratégica, de forma a controlar a oferta e a demanda com a intenção de dimensionar os interesses do capital imobiliário.

4.7 Considerações Finais

De maneira geral, pretendeu-se ao logo desse capítulo fazer referências às políticas habitacionais a partir da atuação dos promotores públicos e privados, no sentido de estabelecer conexões para tratar da expansão recente de Teresina, bem como, discutir a atuação desses promotores na organização espacial do setor habitacional na cidade.

Após essa discussão, pode-se concluir o quanto a organização interna de Teresina e o seu crescimento estão condicionados as políticas habitacionais dos diversos promotores mencionados anteriormente.

Embora seja notória a evolução das políticas habitacionais em Teresina, cuja atuação ao longo dos anos estabeleceu meios que favorecessem a melhoria da oferta de moradias, como também a redução do déficit habitacional na capital, é importante frisar a necessidade de aprimorar essas políticas, de forma a realizar um replanejamento delas para uma melhor alocação dos recursos financeiros e atendimento da demanda por habitação, numa tentativa de equacionar a problemática de moradia na cidade de Teresina.

5. ATUAÇÃO DOS PROMOTORES RESIDENCIAIS URBANOS E A ORGANIZAÇÃO ESPACIAL DE TERESINA

5.1 Introdução

O processo de expansão urbana de Teresina consiste da atuação de forças endógenas e exógenas, essa última em especial. Nas primeiras décadas após sua fundação, o crescimento urbano deu-se a partir do aumento populacional e do processo de urbanização, que se efetivou com a abertura de rodovias nacionais e estaduais. Posteriormente, aconteceu em virtude da política habitacional nos âmbitos federal e estadual, que promoveu a construção de inúmeros conjuntos habitacionais em todas as regiões administrativas da capital. E a partir da década de 1990, notadamente, pelo avanço da produção de aglomerados subnormais e do aumento da construção de condomínios verticais e horizontes, inicialmente nas áreas centrais e a partir da década de 2000, nas mais afastadas do centro da capital.

Na medida em que o incremento habitacional em Teresina ampliava-se, a cidade tendeu a crescer em direção a periferia, no qual consolidou um crescimento urbano de forma disperso. Assim como nas décadas de 1960 a 1990, a política habitacional recente segue a mesma lógica da construção de conjuntos habitacionais em localidades mais periféricas da cidade, como, por exemplo, as construções dos empreendimentos do PMCMV, do Governo Federal.

A partir da década de 1990, a expansão urbana de Teresina aconteceu de forma mais enfática, cresceu nas direções Norte e Sul, e secundariamente, nas direções Leste e Sudeste. No entanto, os indicadores quantitativos populacionais e habitacionais, relativos às décadas de 1991, 2000 e 2010, relevam que o adensamento foi superior ao processo de expansão da cidade. Sendo que esse adensamento prevaleceu nos bairros com maiores ofertas de serviços, infraestruturas e vias de fácil acesso.

Nesse sentido, o presente capítulo tratou de abordar quantitativamente a promoção do setor habitacional em Teresina, a partir da década de 1990, com vista enfatizar o recente processo de expansão urbana da cidade através da atuação dos promotores habitacionais. E, conseqüentemente, demonstrar por meio de mapas, que nos últimos 25 anos, a cidade de Teresina apresentou sinais de adensamento em detrimento do crescimento urbano.

5.2 A União

O Estado no âmbito federal é um forte indutor da dinâmica urbana brasileira, sua atuação interfere também nos níveis estaduais e municipais. Em Teresina, o Governo Federal tem atuado através de financiamentos para a casa própria.

Até a década de 1990, o Governo Federal promoveu financiamentos por meio do BNH para a construção de unidades habitacionais produzidas pela COHAB em todo o país. Em Teresina foram construídos 43 conjuntos habitacionais até 1990, contabilizando um total de 34.594 unidades habitacionais produzidas (TERESINA, 2015).

A partir de 1995, as unidades habitacionais foram produzidas pela COHAB-PI através de financiamento vindo das Agencias Estaduais, do Programa Habitar-Brasil, da Autogestão e de Autofinanciamento. Nesse período foram construídos 22 conjuntos habitacionais, com um total de 4.086 unidades produzidas (TERESINA, 2015).

No ano de 2005, com a criação do SNHIS e do FNHIS, novas políticas habitacionais foram implantadas com a finalidade de reduzir o déficit habitacional no país, tendo como fundamento básico atender, em especial, a população de baixa renda, na medida em que promove maiores acesso a moradia.

A partir de 2010, por meio da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) ligada ao Ministério das Cidades e da elaboração do PLANHAB, o mais recente instrumento da nova PNH no país, os recursos financeiros para a promoção de habitação no Brasil passaram a ser vinculado ao PAC, e logo, aplicado ao PMCMV, tendo como órgão gestor a CEF.

O PMCMV tem por objetivo assistir a população de baixa renda ao promover o acesso à moradia. O Programa proporciona financiamento tanto para pessoas físicas como jurídicas, através do uso de recursos vindos do OGU, depositados ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) (BRASIL, 2007). Assim, com o intuito de facilitar o acesso à casa própria, o Programa é dividido por modalidades, em vista a renda familiar mensal (Tabela 2).

Tabela 2 - A quem se destina o imóvel do PMCMV.

Renda Familiar Mensal	Faixa do Minha Casa Minha Vida	Características
Até R\$ 1.800,00	Faixa 1	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de no máximo R\$ 270,00, sem juros.
Até R\$ 2.350,00	Faixa 1,5	Até R\$ 45.000,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano.
Até 3.600,00	Faixa 2	Até R\$ 27.500,00 de subsídio, com 5,5% a 7% de juros ao ano.
Até R\$ 6.500,00	Faixa 3	8,16% de juros ao ano.

Fonte: BRASIL, 2016.

Em Teresina, os investimentos do PMCMV são geridos pelo Governo Estadual, através da ADH-PI, desde 2008. Na cidade, através dos recursos da União até o ano de 2016, foram construídos 19 empreendimentos, num total de 10.053 unidades habitacionais construídas, com um investimento de R\$ 435.944.047,46 (Tabela 3).

Tabela 3 - Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida concluídos em Teresina.

Empreendimentos	Bairros	Unidades Habitacionais	Investimentos
Conj. Habitacional Jornalista Paulo de Tarso Moraes	Aroeiras	263	9.728.365,21
Conj. Habitacional Vila Nova	Aroeiras	487	18.018.802,72
Residencial Inglaterra	Aroeiras	350	12.949.996,59
Conj. Residencial Tabajaras	Aroeiras	144	5.512.048,93
Residencial Mirian Pacheco	Vale do Gavião	219	8.102.999,98
Residencial Sigefredo Pacheco I	Vale do Gavião	500	18.497.500,00
Residencial Sigefredo Pacheco II	Vale do Gavião	500	18.497.500,00
Residencial Wilson Martins Filho	Vale do Gavião	455	16.832.725,00
Residencial Nova Alegria II	São Lourenço	500	18.497.500,00
Residencial Bem Viver II	Catarina	400	16.832.725,00
Residencial Cidade do Sul	Parque Juliana	250	9.250.000,00
Residencial Teresina Sul I	Angélica	500	18.499.542,00
Residencial Teresina Sul II	Angélica	500	18.499.542,00
Residencial Portal da Alegria III	Portal da Alegria	450	16.649.132,00
Residencial Portal da Alegria IV	Portal da Alegria	450	16.649.132,00

Residencial Portal da Alegria VI-A	Portal da Alegria	1.344	70.349.745,41
Residencial Portal da Alegria VI-B	Portal da Alegria	1.354	71.301.235,16
Residencial Edgar Gayoso	Chapadinha	459	27.999.000,00
Residencial Professor Wall Ferraz	Pedra Miúda	928	43.781.467,22
TOTAL		10.053	435.944.047,46

Fonte: SEMPLAN (2016).

E em fase de execução são contabilizados 10 empreendimentos, totalizando 8.128 unidades habitacionais, no total de R\$ 495.751.312,24 em investimentos para as construções dos residenciais populares (Tabela 4).

Tabela 4 - Empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em execução em Teresina.

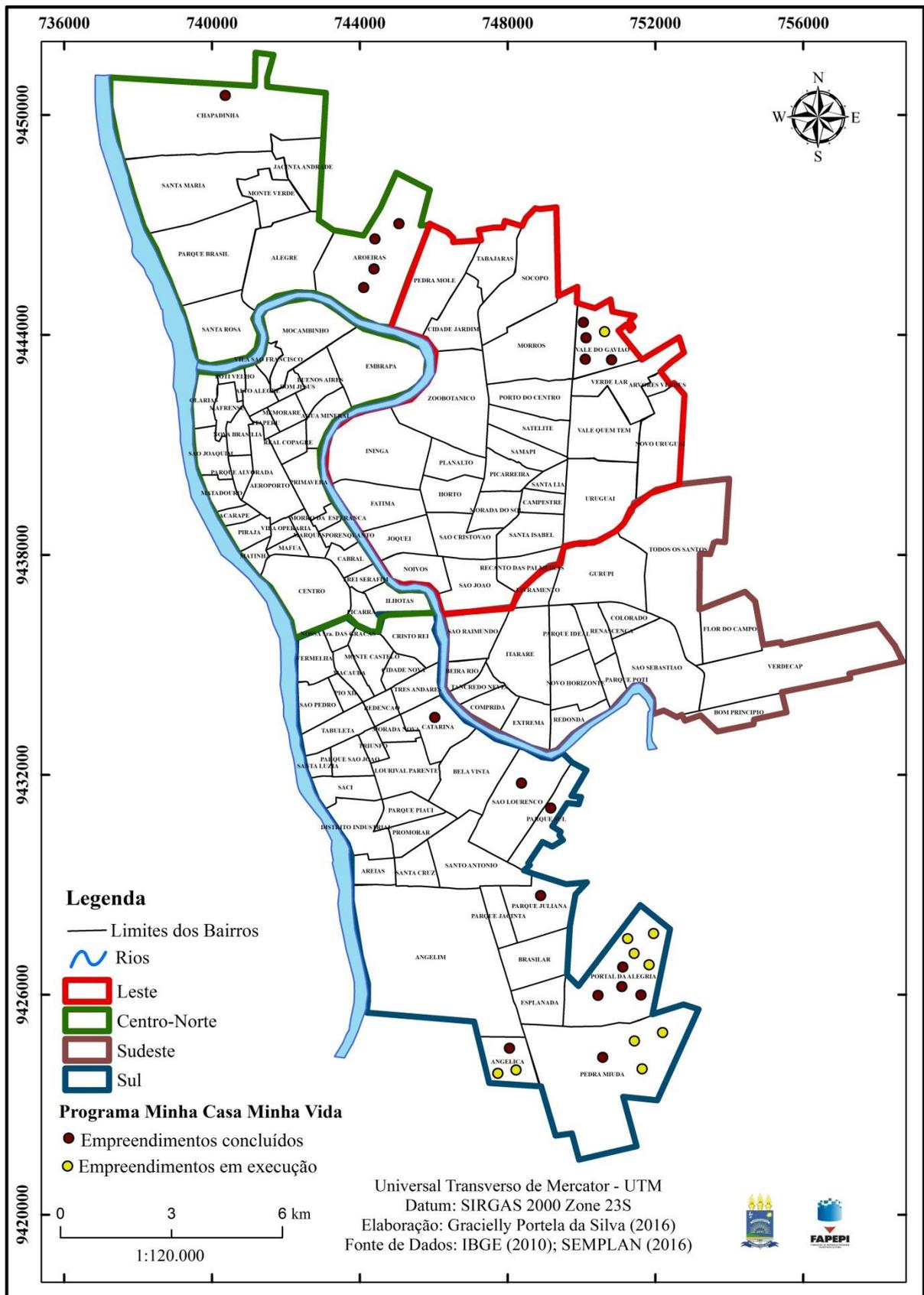
Empreendimentos	Bairros	Unidades Habitacionais	Investimentos
Residencial Judithe Nunes	Pedra Miúda	804	49.044.000,00
Residencial Francisco das Chagas Oliveira	Parque Sul	400	24.400.000,00
Bosque Sul	Angélica	1.424	86.864.000,00
Residencial Jardim dos Caneleiros – B	Portal da Alegria	576	35.135.527,68
Residencial Jardim dos Caneleiros – A	Portal da Alegria	720	43.919.409,60
Residencial Jardim dos Ipês	Portal da Alegria	720	43.919.409,60
Residencial Orgulho do Piauí	Pedra Miúda	1.368	83.392.965,36
Sigefredo Pacheco III	Vale do Gavião	820	50.020.000,00
Angicos	Portal da Alegria	1.296	79.056.000,00
TOTAL		8.128	495.751.312,24

Fonte: SEMPLAN (2016).

Mediante aos investimentos da nova política habitacional brasileira, o PMCMV passou a ser a maior iniciativa da União para minimizar o déficit habitacional do Brasil. Em Teresina, através da parceria com a Prefeitura, tem possibilitado o acesso à moradia a inúmeras famílias, permitindo a saída de locais insalubres de moradias.

A construção dos empreendimentos ligados ao PMCMV, em geral, são localizados na periferia de Teresina, nas regiões Leste, Sul e Norte (Mapa 11); fator esse que vem contribuindo para a expansão horizontal da cidade. E com isso tem gerando inúmeros problemas relacionados ao atendimento mínimo a população desses empreendimentos quanto ao acesso aos serviços básicos de infraestruturas, como por exemplo, de transporte, saneamento, saúde e educação.

Mapa 11 - Localização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Teresina.



Fonte: IBGE (2010); SEMPLAN (2016).

Como observado no Mapa 11, às localizações dos empreendimentos concluídos e os em fase de conclusão do PMCMV seguem a lógica de ocupação do espaço nos bairros periféricos de Teresina. O que revela uma falta de conexão entre a legislação urbana do município quanto ao planejamento do espaço urbano e a prática de fato. Diante disso, Melo (2015) ressalta que:

É necessário que a administração pública municipal exerça maior controle na aprovação e na fiscalização da construção dos empreendimentos imobiliários que objetivam atender a demanda habitacional. É necessários conter essa dispersão territorial. A atuação do Governo Federal acontece em descompasso com o município, pois promove política assistencialista e que atende a essa política habitacional de mercado, mas que impõe gastos ao município, sem que seja considerado o respectivo aporte de receita e um programa de desembolso, o que vem onerando, ainda mais, o município (MELO, 2015, p. 199).

Desse modo, a atual conjuntura da construção dos empreendimentos do PMCMV aponta para um estabelecimento de um espaço urbano teresinense horizontal, no qual as unidades habitacionais estão localizadas longe dos bairros já consolidados com infraestrutura e serviços públicos. Caberá ao Governo Municipal, mediante atualização de suas legislações urbanas e uma fiscalização mais rigorosa, atuar de maneira mais incisiva no controle do crescimento horizontal de Teresina e promover ações que induza a ocupação dos espaços vazios, e posteriormente, o de adensamento urbano.

5.3 O Estado

A política habitacional gerida pelo Governo Estadual em Teresina pode ser dividida em dois momentos, principalmente. O primeiro momento condiz com a gestão da COHAB-PI, entre os anos de 1966 a 2007, ano em que foi extinta; e o segundo a partir da atuação da ADH-PI, em 2008, na produção de habitações através de recursos financeiros vindos de órgãos estaduais e federais.

Somente na década de 1990, a COHAB-PI construiu 5.774 unidades habitacionais em 25 conjuntos habitacionais, tendo como fonte de financiamento diverso (Quadro 3).

Quadro 3 - Unidades habitacionais produzidas pela COHAB-PI – 1990 a 1998.

Conjuntos	Nº de unidades	Fonte de financiamento	Ano de conclusão
Renascença II – 2ª etapa	500	BNH	1990
Morada Nova II	564	BNH	1990
Morada Nova III	624	BNH	1990
Protótipo/Mutirão	07	COHAB-PI	1995
Renascença II – 4ª etapa	223	IAPEP	1996
Mocambinho IV	78	IAPEP	1996
Bela Vista III	422	IAPEP	1996
Verde que te quero verde	640	Autofinanciamento	1996
Vamos ver o Sol I	184	IAPEP	1996
Vamos ver o Sol II	290	IAPEP	1996
Vamos ver o Sol II	185	Habitar-Brasil	1997
Saturno I	233	IAPEP	1996
Saturno II	78	Habitar-Brasil	1997
Nova Teresina I	250	Habitar-Brasil	1996
Nova Teresina II	74	IAPEP	1996
Nova Teresina III	163	Habitar-Brasil	1997
Dignidade I	87	IAPEP	1996
Dignidade II	206	Habitar-Brasil	1996
Deus Quer I	126	IAPEP	1996
Deus Quer II	200	Habitar-Brasil	1997
Deus Quer III	327	Habitar-Brasil	1998
Eurípedes Aguiar	30	Habitar-Brasil	1997
Lagoa Azul I	19	Autogestão	1998
Lagoa Azul II	97	Autogestão	1998
Alô Teresina	160	Autofinanciamento	1998
Total	5.774		

Fonte: TERESINA, (2002).

Desde o ano 2008, compete a ADH-PI a construção das unidades habitacionais em Teresina. No período que correspondeu os anos de 2008 a 2010 foram construídos um total de

7.374 unidades habitacionais em Teresina, com repasses do financiamento médio de 95% vindos do Governo Federal, e 5% do Governo Estadual, sobre o valor de cada unidade construída (Quadro 4).

Quadro 4 - Demonstrativo da construção de unidades habitacionais em Teresina sob a gestão da ADH-PI, no período de 2008 a 2015.

Denominação	Nº de Uni.	Bairro	Início	Conclusão
Res. Jacinta Andrade	4.000	Santa Maria da Codipi	2008	2015
Mirante St ^a Maria da Codipi	357	Santa Maria da Codipi	2010	2015
Paulo de Tarso	199	Santa Maria da Codipi	2008	2010
Parque Brasil	1900	Santa Maria da Codipi	2008	2014
Vila Irmã Dulce	81	Vila Irmã Dulce	2010	2015
Parque Bom Futuro	35	Taboca do Pau Ferrado	2009	2010
Dagmar Mazza	72	Vila São Francisco- Sul	2009	2010
Madre Teresa	156	Satélite	2009	2010
Santo Antônio	115	Santo Antônio	2009	2011
Monte Verde	46	Monte Verde	2009	2010
Real Copagre Poti Velho		Real Copagre Poti Velho		
Parque Universitário	92	Satélite	2010	2011
Água Mineral Cidade Jardim Vila Bandeirante	59	Água Mineral Cidade Jardim Vila Bandeirante	2010	2011
Satélite Alto da Ressurreição Vila do Gavião Santa Barbara	92	Satélite Alto da Ressurreição Vila do Gavião Santa Barbara	2010	2011
Parque Cidade Verde	67	Parque Cidade Verde	2010	2011
Vila Nova Parnaíba Palitolândia Parque das Esplanadas	61	Vila Nova Parnaíba Palitolândia Parque das Esplanadas	2010	2011
Joana Isabel Vila Irmã Dulce	42	Joana Isabel	2010	2011
Total	7.374			

Fonte: Pesquisa direta junto a ADH-PI (2015).

As unidades habitacionais em ambos os momentos referidos acima estão localizadas na periferia da cidade, levando a crer a falta de um planejamento urbano por parte das autoridades locais contra o crescimento horizontal de Teresina. E com isso, vem acarretando uma fisionomia urbana espraiada, na qual a cidade não consegue acompanhar o crescimento populacional, tampouco o número de habitações, e assim, acaba não promovendo o acompanhamento dos serviços públicos nas áreas de expansão desordenada.

Além da política urbana prevista pelo PEHIS, o Governo Estado lançou no ano de 2015 o Programa Minha Casa Legal, com o intuito de regularizar 36 mil imóveis que foram financiados pela extinta COHAB-PI. O programa será gerido pela EMGERPI, empresa que ficou responsável em gerir os empreendimentos construídos pela COHAB-PI.

Segundo o Governo Estadual, mais de 140 mil pessoas serão beneficiadas pelo programa. Em Teresina, as regularizações terão início no conjunto Parque Piauí, e posteriormente nos conjuntos, Bela Vista I e II, Morada Nova, Renascença I e II, portanto, o espaço urbano será beneficiada primeiramente (PIAUÍ, 2015).

Outra iniciativa do Governo Estadual para facilitar a construção da casa própria é através do Programa Habitar Servidor, que oferece uma linha de crédito habitacional para servidores públicos estaduais que ainda não possuem casa própria. Esse programa conta com o apoio técnico do Governo do Estado, com suporte da ADH-PI, EMGERPI, Secretaria da Administração e Previdência (Seadprev) e do Banco do Brasil, que possibilita aos servidores linhas de créditos a baixo custo (PIAUÍ, 2015).

Nesse sentido, o Estado tem atuado incisivamente na redução do déficit habitacional, tendo na atuação da ADH-PI o meio pela qual a política urbana do Estado se efetiva. E é mediante a gestão da ADH-PI, que as principais metas e ações para a construção de unidades habitacionais em Teresina são efetivadas, em especial, as do PMCMV e do Habitar Servidor, que tem obtidos importantes resultados para equacionar a questão do déficit habitacional na cidade.

5.4 A Prefeitura

Dentre as estâncias governamentais que interferem diretamente na questão habitacional urbana, o Poder Municipal é o agente que menos se discute nos estudos sobre a evolução do espaço urbano. No caso específico da cidade de Teresina, a dificuldade em

abordar o papel do Poder Municipal na expansão recente da cidade se explica pela falta de documentos oficiais que sirvam de bases e fundamentos para tal iniciativa.

O mais recente plano de ação habitacional de Teresina é o PLHIS, principal instrumento para a política habitacional da cidade, tendo como espaço temporal para a aplicação de suas metas e ações o ano de 2012 a 2023.

Conforme o diagnóstico do setor habitacional realizado pelo PLHIS, a partir do Censo Demográfico do IBGE de 2010, Teresina apresentou um déficit habitacional na ordem de 55.305 unidades habitacionais. Tendo em vista o espaço temporal de ação do plano, a PLHIS apontou a estimativa da demanda futura por novas habitações em Teresina (Tabela 5).

Tabela 5 - Demanda futura por novas habitações em Teresina – 2013 a 2023.

2013 - 2015	2016 – 2018	2019 – 2021	2022 – 2023	Incremento até 2023
15.083	15.083	15.083	10.056	55.305

Fonte: TERESINA (2012).

Com base na tabela 5, até o ano de 2023 serão incrementadas 55.305 unidades habitacionais para enfrentar o déficit habitacional, por meios de recursos vindos do Governo Federal, principalmente do OGU por meio do PMCMV, do FGTS, do Orçamento Popular e de empreitada direta, contabilizando um custo total de R\$ 4.805.25, em vista o déficit habitacional atual. Para a demanda futura por novas habitações serão acrescidos outros valores anualmente (Tabela 6), em face do aumento populacional, como revelou o PLHIS (TERESINA, 2012).

Tabela 6 - Demanda futura por novas habitações em Teresina a partir do crescimento populacional (1,3%) ao ano.

2013 - 2015	2016 – 2018	2019 – 2021	2022 – 2023	Total
5.211	5.211	5.211	3.474	19.107

Fonte: TERESINA (2012).

Considerando o espaço temporal de ação do plano, o PLHIS (TERESINA, 2012) considerou três cenários: o conservador, o realista e o otimista; em face da aplicação dos recursos com a finalidade de atender a demanda habitacional, em vista os repasses dos recursos de programas federais e financiamento local.

No cenário conservador, deverão ser construídas 3.382 unidades habitacionais, com um investimento anual de R\$ 153.317.457,34, chegando em 2023 num total de investimento de R\$ 1.804.127.456,96, para a construção de casas com banheiro. No cenário realista, as metas físicas para a construção de unidades habitacionais com banheiro apresentaram um total de R\$ 2.663.649.799,35, com gasto anual de R\$ 227.890,99 para a construção de 5.027 unidades/ano. No cenário otimista, o valor total foi de 3.569.380.441,42, com gasto anual de R\$ 306.680.285,05 para a construção de 6.765 unidades/ano (TERESINA, 2012).

Nesse sentido, o papel da PMT nos últimos anos tem sido atuar na priorização das construções de habitação de interesse social e regularização fundiária. Em promoção disso, a PMT tem promovido ações com a finalidade de melhorar o setor habitacional na cidade, com base na Teresina - Agenda 2030 (TERESINA, 2015) as ações são:

- Promover remanejamento dos domicílios localizados em áreas de ricos;
- Promover a integração urbanística das áreas habitadas, em condições precárias e consolidáveis;
- Promover a regularização fundiária das ocupações irregulares, priorizando as áreas de interesse social;
- Cadastrar imóveis privados ou públicos não utilizados e sua transformação em equipamentos públicos com destinação social;
- Garantir a fiscalização das áreas e casas ocupadas irregulares, no sentido de inibir seu adensamento e expansão, bem como coibir a ocupação de novas áreas;
- Integrar ações da política de habitação com as demais políticas setoriais;
- Ampliar o estoque de terras públicas e privadas para a construção de habitação de interesse social;
- Garantir fluxo de recursos do FMHIS, mediante a destinação de recursos orçamentários públicos e privado, para implementação das metas e programas propostos no PLHIS;
- Estimular a construção de edificações, com o objetivo de favorecer o adensamento urbano.

Outra política urbana que a PMT vem continuamente promovendo é a regularização fundiária, com o intuito de desenvolver função social a população de baixa renda, e assim assegurar o direito a moradia e reduzir o assentamento irregular em áreas privadas e de riscos.

Somente nos primeiros meses do ano de 2016, a PMT promoveu a regularização fundiária de três vilas na região Sudeste, entregando 95 títulos de posses aos moradores dos aglomerados: Residencial Encontro com Deus I, Residencial Encontro com Deus II e Vila Urbano Eulálio. E em fevereiro e março do mesmo ano, das regiões Leste e Norte foi dado início ao processo de regularização fundiária, na qual poderão ser beneficiada cerca de 1.440 famílias com o título de posse (SEMDUH/PMT, 2016).

Portanto, pode-se afirmar que a política urbana do setor habitacional em Teresina tem suas diretrizes voltadas para atender, principalmente, a população de baixa renda, por meio da política habitacional de interesse social, que através da participação de instituições públicas e privadas tem tido papel fundamental para operacionalizar a construção de novas unidades habitacionais e a redução das moradias em localidades impróprias. Com efeito, essa política tem possibilitado a moradia digna a inúmeras famílias em toda a área urbana de Teresina.

5.5 Os Agentes Sociais

Conforme a cidade de Teresina foi se expandindo em direção a periferia, grandes vazios urbanos foram sendo construídos, possibilitando o aparecimento de aglomerados subnormais desde 1970. No entanto, foi a partir da década de 1980 e 1990 que as construções se tornam mais presentes no espaço urbano de Teresina.

No ano de 1993, a PMT realizou o primeiro Censo de Vila/Favelas de Teresina. Esse Censo apontou a existência de 141 localidades, sendo 91 vilas e 49 favelas (Tabela 7). Conforme o Censo de Vilas/Favelas (1993), a cidade de Teresina contava com 14.077 aglomerados subnormais, onde 7.756 domicílios ocupavam terrenos da Prefeitura, 1.882 terrenos do Estado, 221 da União, 2.320 em terrenos particulares e 1.968 domicílios não apresentaram informações acerca do regime de terreno ocupado.

Tabela 7 - Quantidade de aglomerados subnormais em Teresina – 1993.

Zonas	1993			
	Vilas	Favelas	Pq./res	Total
Centro	01	05	-	06
Leste	20	31	-	51
Norte	10	07	-	17
Sudeste	25	03	-	28
Sul	36	03	-	39
Total	92	49	-	141

Fonte: TERESINA (1993).

Em 1996, com a finalidade de atualizar as informações sobre o quantitativo de aglomerados subnormais, a PMT promoveu o segundo Censo, que revelou um total de 149 localidades, sendo 106 vilas, 39 favelas e 04 parques/residenciais (Tabela 8).

Tabela 8 - Quantidade de aglomerados subnormais em Teresina – 1996.

Zonas	1996			
	Vilas	Favelas	Pq./res	Total
Centro	01	04	-	05
Leste	21	25	02	48
Norte	13	06	01	20
Sudeste	26	02	-	28
Sul	45	02	01	48
Total	106	39	04	149

Fonte: TERESINA (1996).

No Censo de 1996 surge uma nova tipologia para caracterizar os aglomerados subnormais, os Parques e Residenciais. Esse Censo revelou, também, o aumento do número de vilas e o decréscimo do quantitativo de favelas. Além de evidenciar o crescimento do número desses aglomerados na região Sul, em comparação ao Censo anterior, que era apenas de 39 aglomerados, passando para 48, em 1996; constituindo ainda a região com o maior número de aglomerados subnormais.

Segundo o Censo de 1996 (TERESINA, 1996), a cidade apresentava um total de 24.895 domicílios, que conforme o regime de ocupação do terreno 16.204 deles estava em áreas pertencentes à Prefeitura, 3.998 ao Estado, 172 a União, 2.244 em terrenos próprios, são aqueles terrenos cujos proprietários já possuem a posse da terra, em vista a regularização fundiária realizada pela PMT, 1.987 em áreas particulares e 290 domicílios sem informação.

Trazendo essas informações para a questão da expansão urbana de Teresina, no período correspondente aos anos de 1991 a 1993, a taxa de crescimento total dos assentamentos subnormais foi de 151,79%, enquanto que de 1993 a 1996, o crescimento total foi somente 5,67 na cidade (Tabela 9). A alta porcentagem de crescimento entre os anos de 1991 para 1993 foi resultado da crise financeira e institucional que o setor habitacional que país vivenciou, sendo que mais tarde provocou o fechamento do BNH e a extinção da COHAB.

Tabela 9 - Porcentagem de expansão das vilas e favelas em Teresina – 1991 a 1996.

Zonas	Quantidade de áreas			% de Cresc. por zona	
	1991	1993	1996	91/93	93/96
Leste	14	51	48	264,29	-5,88
Sudeste	06	28	28	366,67	0,00
Sul	18	39	48	116,67	23,08
Norte	15	17	20	13,33	17,65
Centro	03	06	05	100,00	-16,67
Total	56	141	149	151,79	5,67

Fonte: TERESINA (1996).

No ano de 1999, a PMT realizou o último Censo de Vila e Favelas de Teresina. Para esse período, o Censo constatou um total de 150 aglomerados subnormais, sendo 117 vilas, 24 favelas e 09 parques/residenciais (Tabela 10).

Tabela 10 - Quantidade de aglomerados subnormais em Teresina – 1999.

Zonas	1999			
	Vilas	Favelas	Pq./res	Total
Centro	06	01	-	07
Leste	27	16	02	45
Norte	16	02	04	22
Sudeste	28	02	01	31
Sul	40	03	02	45
TOTAL	117	24	09	150

Fonte: TERESINA (2000).

Conforme o Censo de 1999 havia em Teresina um total de 37.820 domicílios, onde 18.738 estavam localizados em terrenos da Prefeitura, 9.189 em áreas particulares, 8.482 em terrenos do Estado, 880 domicílios encontravam em propriedade própria, 360 em áreas pertencentes à União e 171 domicílios não apresentam informações acerca de sua ocupação.

Em termos de porcentagem de crescimento por regiões administrativas de Teresina, nos três anos analisados (1993, 1996 e 1999), houve um crescimento considerável do número de Parques/ Residenciais (125%), em contrapartida houve uma redução do quantitativo de Vilas e de Favelas. No ano de 1999, o percentual de crescimento dos aglomerados subnormais foi de 0,67% (Tabela 11).

Tabela 11 - Porcentagem de crescimento de vilas e favelas em Teresina – 1993 a 1999.

Zonas	1993/1996				1996/1999			Total
	Vilas	Favelas	Pq./Res.	Total	Vilas	Favelas	Pq./Res.	
Centro	-	-20,00	-	-	500,00	-75,00	-	40,00
Leste	5,00	-19,35	-	16,67	28,57	-36,00	-	-6,25
Norte	30,00	-14,29	-	17,65	23,08	-66,67	300,00	10,00
Sudeste	4,00	-33,33	-	-	7,70	-	-	10,71
Sul	25,00	-33,33	-	23,08	-11,11	50,00	100,00	-6,25

Total	15,22	-20,41	-	5,67	10,38	-38,46	125,00	0,67
--------------	-------	--------	---	------	-------	--------	--------	------

Fonte: TERESINA (2000).

Desde 1999 que a PMT não publica mais os Censos de Vila e Favelas, no entanto, a SEMPLAN (TERESINA, 2016) com fins de planejamento e gestão do município de Teresina elaborou um informativo sobre as áreas de aglomerados subnormais em Teresina, totalizando 113 aglomerados no espaço urbano de Teresina, que abrigam uma população residente de 130.518 em 34.796 domicílios.

Na área urbana de Teresina constatou-se a presença de 111 aglomerados, onde grande parte encontram nas regiões Sul e Leste da cidade, evidenciando novamente o grau de favelização dessas regiões (Tabela 12).

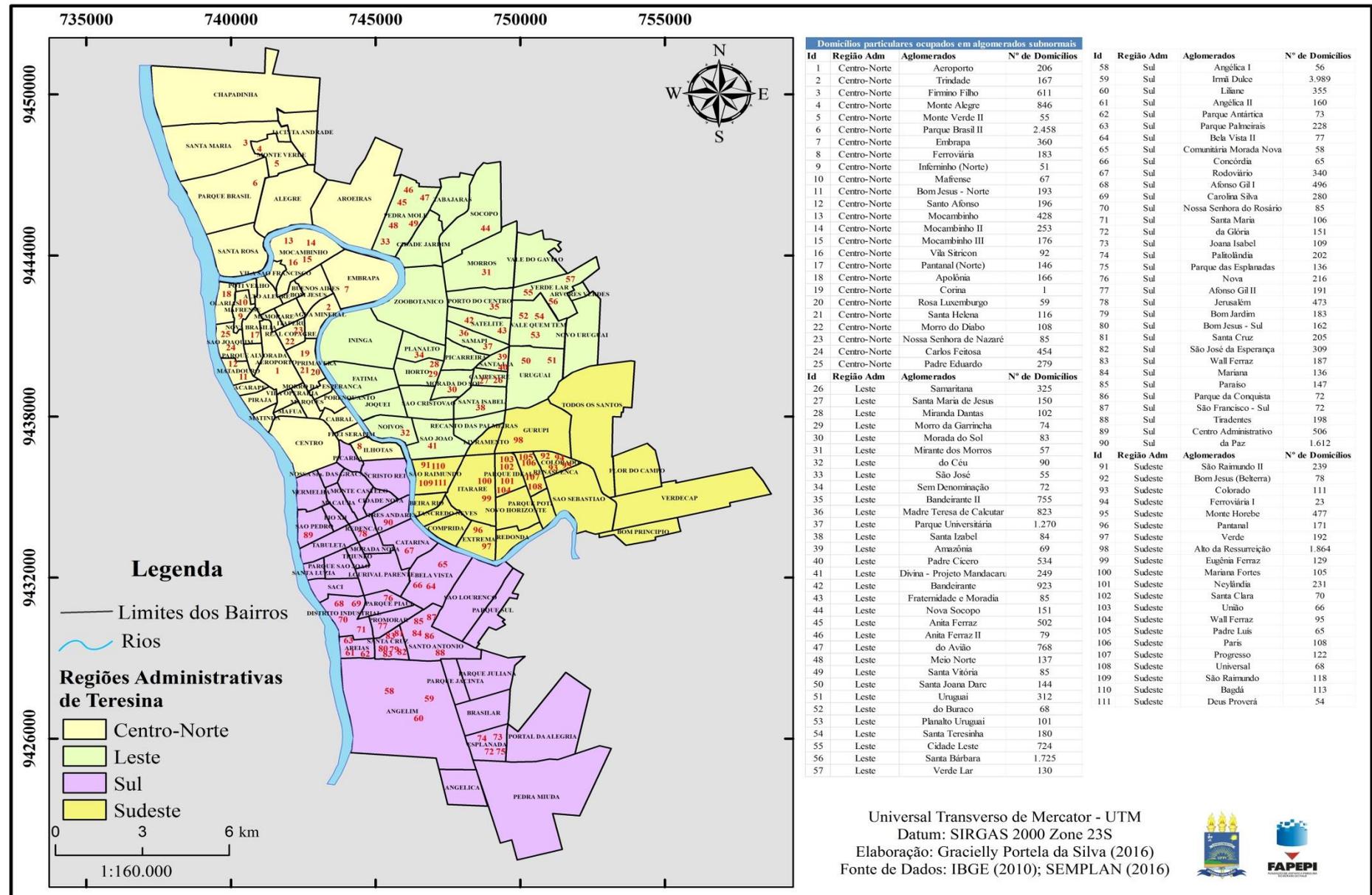
Tabela 12 - Quantidade de aglomerados subnormais por regiões de Teresina.

Regiões Administrativas	Nº de Aglomerados	Nº de Domicílios
Centro Norte	25	7.756
Leste	32	10.906
Sul	33	11.635
Sudeste	21	4.499
Total	111	34.796

Fonte: SEMPLAN (2016).

O recente levantamento dos aglomerados subnormais realizado pela SEMPLAN (TERESINA, 2016) evidenciou que grande parte deles estão localizados na área consolidada de Teresina (Mapa 12). Em especial, estão localizados nos espaços vazios deixados no período de construção dos conjuntos habitacionais pela COHAB-PI, que construía seus empreendimentos em localidades afastadas do centro urbano.

Mapa 12 - Localização dos Aglomerados Subnormais por bairros de Teresina.



Fonte: SEMPLAN (2016).

Com base o Mapa 13, pode-se observar que os aglomerados subnormais encontram-se localizados, em sua maioria, na parte de expansão urbana ocorrida nas décadas de 1980 e 1990, e de forma secundária, nos bairros de expansão recente, como, por exemplo, Parque Brasil, Monte Verde, na região Centro-Norte, e Verde Lar, na Região Leste.

De acordo com Lima (2003), o estabelecimento desses aglomerados em Teresina, nos últimos anos, está diretamente relacionado com o crescimento do processo de verticalização e o empobrecimento da população, que não tem como arcar com a compra de imóveis ou de alugueis. Assim, a população de baixa renda acaba ocupando os espaços vazios, em bairros já consolidados, mas em sua grande maioria em localidades de ambientes insalubres.

5.6 Os Promotores Imobiliários

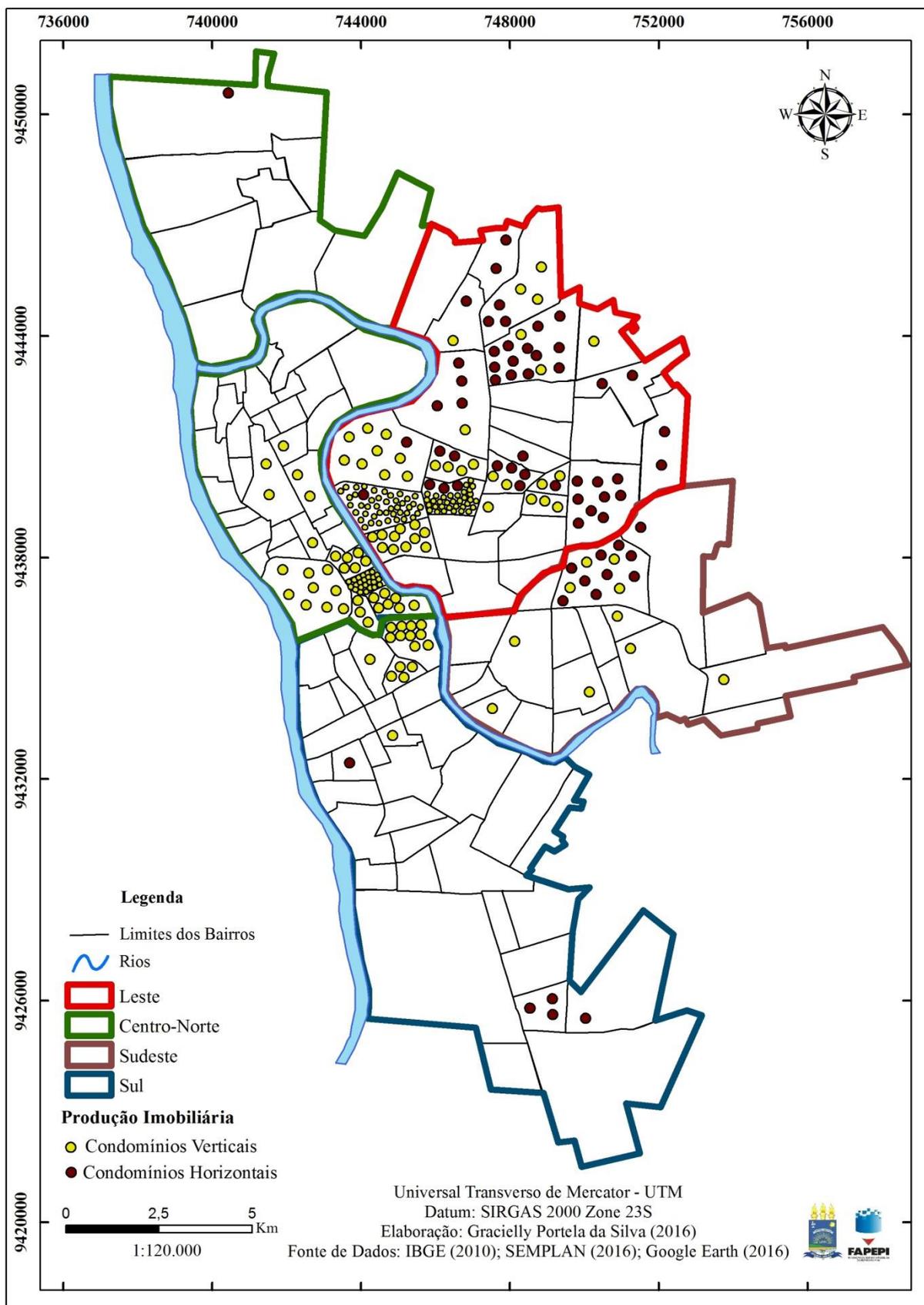
A promoção imobiliária em Teresina até meados da década de 1990 apresentava dimensões modestas, se comparado às outras capitais brasileiras. A habitação em condomínios era concentrada na área central da cidade e em sua periferia imediata, nos bairros nobres da região Leste. A partir da segunda metade da década de 1990, os empreendimentos imobiliários passam a serem mais visíveis na paisagem teresinense, em vista um mercado imobiliário consolidado e mais operante, no qual promoveu a formação de vetores de expansão dos condomínios para outras regiões da capital.

A consolidação das construtoras e imobiliárias em Teresina promoveu o desenvolvimento mais acentuado dos investimentos no setor habitacional, e em decorrência o crescimento urbano da cidade. De acordo com Façanha (1998), na segunda metade da década de 1990, o número de construção e imobiliária cresce, contabilizando no total de 1.314, entre micro, pequeno, médio e grande incorporador, e com atuação diversa no espaço urbano teresinense, assim como, suas estratégias de uso e ocupação de solo.

Conforme Lima (2001), o regime de produção de condomínios em Teresina, de 1984 a 1999, foi fruto de investimentos de incorporações e pessoas jurídicas. Segundo o autor, do total de 85 empreendimentos construídos nesse período, 63 foram feitos pelo regime de incorporação e 22 financiados diretamente pela população. Nesse sentido, fica evidente que a promoção dos condomínios em Teresina tende a atuar, em primeira instância, a favor das dinâmicas do mercado financeiro, e de forma secundária, a finalidade, única e exclusivamente, de moradia.

Entre 1984 a 1999, os promotores imobiliários concentravam seus investimentos na região Leste de Teresina, em especial os bairros: Frei Serafim, Cabral, Jóquei, Fátima, São Cristóvão e Noivos, na parte da cidade conhecida tradicionalmente de área nobre (LIMA, 2001). A partir de 2000, a produção imobiliária no espaço urbano de Teresina torna-se pulverizada, indo em direção aos bairros periféricos das regiões Leste e Sudeste (Mapa 13).

Mapa 13 - Distribuição dos Condomínios horizontais e verticais por bairros de Teresina.



Fonte: Google Earth (2016); Silva (2015).

5.7 Considerações finais

A discussão realizada sobre o papel das organizações no espaço urbano de Teresina revelou que o processo de expansão urbana está diretamente relacionado ao crescimento do número de unidades habitacionais na cidade. A construção desse cenário urbano recente apontou que Teresina se expande na medida em que a atuação dessas organizações fazem-se mais presentes. E ao passo que essas políticas articulam-se, observa-se que a dinâmica habitacional ganha ainda mais força no crescimento horizontal de Teresina.

E com isso, promovendo a atuação constante do Governo Municipal para a criação de novas leis que alteram o perímetro urbano da cidade, em vista a necessidade que o poder municipal tem em dá respaldos a essa expansão.

Em função disso, concluiu-se que os promotores habitacionais do espaço urbano de Teresina desempenham um papel preponderante na forma do espaço urbano, e em face disso, tem ampliado suas ações dentro de uma dimensão espacial que promove uma cidade cada vez mais horizontal, resultando no aumento do custo para promoção de infraestrutura que atende toda a população.

6. CONCLUSÃO

Esta pesquisa objetivou analisar o papel das organizações públicas e privadas no espaço urbano de Teresina sobre o setor habitacional, em vista que é por meio da função habitacional que a expansão da cidade se torna mais preponderante. As análises aqui realizadas sobre o processo de expansão urbana recente de Teresina permitiram alguns resultados, mas que, no entanto, não esgota a possibilidade de novas abordagens.

A partir da década de 1970, quando Teresina passou a receber maiores fluxos migratórios, em face do aumento das atividades econômicas e da expansão da infraestrutura básica, como, por exemplo, a abertura de rodovias federal e estadual, a cidade vivenciou um aumento do volume populacional urbano, em especial a ampliação da população pobre.

Em razão desse incremento populacional, a política habitacional obteve um papel preponderante para a expansão física da cidade ao construir grandes conjuntos habitacionais populares em localidades mais afastadas da área central de Teresina. Tais medidas ocasionaram a elevação do valor do solo urbano nas áreas centrais, além de acarretar uma expansão urbana sem planejamento e a ampliação do aparecimento de aglomerados subnormais, em vista que grande parte da população passou a ocupar os terrenos vazios públicos e privados entre as áreas consolidadas e os conjuntos habitacionais.

Essa política habitacional voltada para a construção de conjuntos habitacionais promoveu um cenário local onde grande parte da população vive em conjuntos habitacionais. Especialmente entre as décadas de 1960, 1970 e 1980 quando houve uma ampliação da população urbana em Teresina, resultando na década 1990 a necessidade do aumento do número de conjuntos habitacionais construídos na cidade.

Em vista disso, a política habitacional sob a gestão da COHAB-PI contribuiu decisivamente para a expansão física de maneira horizontal de Teresina, de modo a colaborar para o crescimento dos vazios urbanos. Com a extinção da COHAB, a política de habitação nacional passa a ser realizado pelo PLANHAB, instrumento de política habitacional elaborado pelo Ministério das Cidades, que tem nos investimentos financeiros do PAC, por meio do PMCMV, sua principal iniciativa para a redução do déficit habitacional no país.

Em Teresina, a questão habitacional tem como gestor a ADH-PI, órgão do Governo Estadual, que desde 2008 vem atuado na construção de unidades habitacionais de interesse social, com recursos do Governo Federal e Estadual, e de certa forma, vem corroborando com a expansão urbana recente da cidade de forma horizontal, tendendo a ter uma periferia cada

vez mais expansiva, que ocasionalmente extrapola o perímetro urbano definido pela administração local.

Na dimensão municipal, a atuação da Prefeitura, no período analisado, vem proporcionando a diminuição do aumento do número de aglomerados subnormais na capital, pois continuamente realiza a regularização fundiária, na qual promove a entrega de títulos de posses para as famílias de áreas irregulares em diferentes regiões da cidade de Teresina. Esse processo de legalização constitui-se como uma das formas de atuação do governo local em executar as políticas públicas no setor habitacional, na qual visa transformar áreas antes ocupadas informalmente para áreas de interesses sociais, com unidades habitacionais melhores e possuidoras de infraestrutura básica.

Em relação ao setor privado, que induz no processo de produção do espaço urbano de Teresina, as empresas de construção civil ganham visibilidade, pois através da articulação com outros agentes promovem ações que atuam conforme as necessidades do mercado. Até a metade da década de 1990, em Teresina, os investimentos aplicados para construção de condomínios eram concentrados nos bairros de alto *status*. A partir de 2000, em vista a mudança no cenário local, onde parte da população buscou habitar as áreas mais afastadas do centro da cidade, os condomínios verticais e horizontes fechados atingiram a periferia de Teresina, onde promovem constantemente especulação imobiliária.

A crescente expansão do número de condomínios na periferia demonstra a necessidade das empresas construtoras e imobiliárias em direcionar o vetor de expansão para os bairros mais afastados da área consolidada da cidade, em vista a saturação do solo urbano nos bairros de alto *status*. Nesse sentido, o governo local atua como agente indutor dessa prática, na medida em que proporciona a expansão da infraestrutura básica para beneficiar, sobretudo, esses empreendimentos.

Na medida em que a expansão da habitação segue em direção à periferia, altos gastos com a infraestrutura são necessários para atender à população. Em Teresina, tendo vista a expansão urbana horizontal, as políticas públicas do governo local não conseguem acompanhar o crescimento da malha urbana, portanto, não são capazes de atender satisfatoriamente a população que reside na periferia da cidade.

Essa expansão urbana horizontal consolidada em Teresina foi fortemente influenciada pela política urbana que optou por moradias horizontais, como as realizadas pela extinta COHAB-PI, assim como as atuais promovidas pelo PMCMV e ADH-PI, que intensificam na produção de novas habitações de interesse social na cidade, e com isso, favorece o surgimento de bairros cada vez mais distantes da área consolidada.

Esse tipo de expansão urbana revela também a falta de um planejamento estratégico e integrado entre os setores governamentais que gerenciam a cidade. Portanto, a cidade de Teresina apresenta um crescimento urbano com um perfil no qual as unidades habitacionais se “proliferam” sem atender, na maioria dos casos, um planejamento urbano prévio, evidenciando o surgimento de novos aglomerados subnormais na área urbana.

Embora o crescimento físico da cidade, no período analisado, ficou perceptível, em face do aumento dos números de bairros e da expansão do perímetro urbano, como discutido anteriormente, a pesquisa revelou que, em função da redução da taxa de crescimento populacional, de 4,28%, em 1991, para 1,80%, em 2000, e 1,21% em 2010, houve uma interferência direta no ritmo de crescimento da malha urbana.

Em relação ao setor habitacional, nas últimas três décadas, a pesquisa apontou tendências de adensamento das unidades habitacionais nos bairros mais antigos da capital, notadamente naqueles que sofreram intervenções diretas dos Governos Federais e Estaduais, por meio de incentivos de construção de conjuntos habitacionais populares nas décadas anteriores.

Nesse sentido, a pesquisa concluiu que a Teresina recente, a partir de 1990, evidencia uma cidade que aos poucos vem optando pelo adensamento urbano, em detrimento do espalhamento de habitação em bairros afastados da área central. Embora o aumento da oferta de moradias promovidas pelo Governo Federal e dos condomínios fechados, na periferia da cidade, a análise quantitativa dessa pesquisa demonstrou que a população residente, especialmente a partir dos anos 2000, encontra-se adensada nas áreas consolidadas, notavelmente nos bairros mais antigos da capital, ou seja, naqueles que já possuem uma boa rede de infraestrutura básica, de serviços e comércio, e que nas décadas anteriores receberam intervenções federais e estaduais na produção de habitações.

Com finalidade de solucionar o problema do crescimento horizontal do espaço urbano de Teresina, o mais recente plano diretor do município, a Agenda 2030, estabeleceu diretrizes para um planejamento urbano que objetive o adensamento populacional e arquitetônico. Desse modo que, a nova política urbanística da cidade passou a questionar o espalhamento da malha urbana e os grandes vazios urbanos foram tidos como empecilhos.

Nesse sentido, a cidade de Teresina, para os próximos anos, deve buscar a dar prioridades à construção de habitações em áreas com infraestrutura já implantada e eleger o modo vertical de habitações para um aproveitamento mais satisfatório do uso e ocupação do solo e das infraestruturas urbanas, e com isso, frear a expansão horizontal da cidade, e assim, promover o adensamento urbano de Teresina.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Maurício de Almeida. Estudo geográfico da cidade no Brasil: evolução e avaliação. In: **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, IBGE, v.56, n.4, p.21-122, jan./dez. 1994.
- _____. Contribuição ao Estudo do Papel do Estado na Evolução da Estrutura Urbana. In: **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, v. 43, n.4, p. 577-585, outubro/dezembro, 1981.
- ABREU, Irlane Gonçalves de; LIMA, Iracilde Maria Moura Fé. **Igreja do Amparo: O Marco Zero de Teresina**. Revista Cadernos de Teresina (PI): Fundação Monsenhor Chaves, Teresina, p. 15-20, 2000.
- ABREU, Irlane Gonçalves de. **O Crescimento da Zona Leste de Teresina: um caso de segregação?** (Dissertação). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1983.
- AFFONSO, Carlos Antônio Alves. Planejamento estratégico e o Plano Agenda 2015. In: **Scientia et Spes**, ICF, Teresina, ano 1, n. 2, p. 71-92, 2002.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação do Poder: da fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.
- BONDUKI, Nabil. **Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo ISSN 1984-5766, nº1, 2008.
- BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**. Secretaria Nacional de Habitação. Ministério das Cidades, p.212, Brasília, 2010.
- _____. **Secretária Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acessado em: 14 de Março de 2016.
- _____. **Ministério das Cidades**. Disponível em: <<http://www.minhacasaminhavid.gov.br/sobre-o-programa.html>> Acesso em: 28 de Dezembro, 2016.
- _____. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/minha-casa-minhavid/MANUAL_MCMV_ENTIDADES.pdf> Acesso em: 28 de Dezembro de 2016.
- CARDOSO, Elizabeth Dezouart. O Capital Imobiliário e a Produção de Espaços Diferenciados no Rio de Janeiro: O Grajaú. In: **Revista Brasileira de Geografia**, v. 51, n. 1, p.89-101, janeiro/março, 1989.
- CARDOSO, Maria Francisca Thereza C. Aspectos Geográficos da Cidade de Cataguases. In: **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 17, n.9, p. 37-62, outubro/dezembro, 1955.

CHAVES, Monsenhor. **Obra Completa**. Fundação Municipal de Cultura Monsenhor Chaves, Teresina, 2013.

CHRISTOFOLETTI, Antônio (org.). **Perspectivas da Geografia**. 2ª ed. São Paulo: DIFEL, 1985.

CLARK, David. O Campo da Geografia Urbana. In: **Introdução a Geografia Urbana**. São Paulo, DIFEL, 1985.

CORRÊA, Roberto Lobato. Processos Espaciais e a Cidade. In: **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, v. 41, n.3, p. 100-110, Julho/Setembro, 1979.

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

_____. **A evolução urbana de Teresina: passado, presente e...** Carta Ceuro, v.22, n.1, p.59-69, janeiro/junho, Teresina, 2003.

FIRME, Denise Penna; SANTOS, Alexandre; BARATTA, Tereza Cristina. **Estudo de Caso Vila-Bairro: habitação, infraestrutura e erradicação da pobreza em vilas e favelas, Teresina-Piauí**. Rio de Janeiro: IBAM, 2002.

IBGE. Censo Demográfico 2010. **IBGE**, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.com.br>>. Acessado em 10 de Fevereiro de 2016.

LIMA, Antonia Jesuíta de. **Favela Cohebe: Uma História de Luta por Habitação Popular, Teresina**: EDUFPI, Recife: Bagaço, 2010.

_____, Antônia Jesuíta de. **As Multifaces da Pobreza: formas de vida e representações simbólicas dos pobres urbanos**. Teresina: Halley, 2003.

_____. Políticas urbanas, governos locais e segregação socioespacial: alcances e limites das novas intervenções públicas. In: LIMA, Antônia Jesuíta de (Org). **Cidades Brasileiras: atores, processos e gestão pública**, Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

LIMA, Iracilde Maria Moura Fé. Teresina: Urbanização e Meio Ambiente. In: **Scientia et Spes**, ICF, Teresina, ano.1, n. 2, p. 181-206, 2002.

LIMA, Paulo Henrique Gomes de. **Promoção Imobiliária em Teresina (PI): uma análise do desenvolvimento da produção privada de habitações – 1984/1999** (Dissertação). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2001.

MELO, Constance de Carvalho Correia Jacob. **Expansão Urbana do Município de Teresina e as Políticas Habitacionais a partir de 1966**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.

_____. **A Dispersão Urbana e Habitacional Popular em Teresina-PI.** (Tese) Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

MIRANDA, Maria Helena Palhares de. Crescimento Periférico da Cidade do Rio de Janeiro: Padrões Espaciais da Ocupação Residencial. In: **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v.42, n. 2, p. 265-308, abril/junho, 1980.

MONBEIG, Pierre. O estudo geográfico das cidades. In: **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, v.1, n.7, p. 7-28, outubro, 1943.

MOREIRA, Amélia Alba Nogueira. A Cidade de Teresina. In: **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, IBGE, ano 31, n.230, p.3-185, setembro/outubro, 1972.

MÜLLER, Nice Lecocq. Evolução e Estado Atual dos Estudos de Geografia Urbana no Brasil. In: **Anais do Simpósio de Geografia Urbana**, Buenos Aires, junho de 1966, p. 28-64, Rio de Janeiro: Instituto Panamericano de Geografia e História, 1968.

SOARES, Maria Therezinha de Segadas. Fisionomia e Estrutura do Rio de Janeiro. In: **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 27, n.3, p. 3-57, junho/setembro, 1965.

PIAUI. **Revisão do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Piauí:** diagnóstico. v.1 Agência de Desenvolvimento Habitacional, Curitiba: Ambiens, 2010.

_____. Disponível em: <<http://www.piaui.pi.gov.br>>. Acesso em 16 de Abril de 2016.

RODRIGUES NETO, Edmundo Ximenes; LIMA, Antônia Jesuíta. Padrão de relações entre atores sociais urbanos na gestão da moradia: a experiência de Teresina nos anos 1990. In: LIMA, Antônia Jesuíta de (Org). **Cidades Brasileiras: atores, processos e gestão pública**, Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

RODRIGUES, Rodrigo da Silva; VELOSO FILHO, Francisco Assis. A Evolução dos Planos Urbanos de Teresina no Contexto do Planejamento Urbano no Brasil. In: 3º Seminário Regional Norte e Nordeste de Pós-Graduação em Geografia, 2013, João Pessoa. **Anais do 3º Seminário Regional Norte e Nordeste de Pós-Graduação em Geografia**, 2013.
SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 1999.

SILVA, Guilhermina Castro; LOPES, Wilza Gomes Reis; MONTEIRO, Maria do Socorro Lira. 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, Janeiro/Junho, 2015

TERESINA. Prefeitura Municipal. **Agenda Teresina 2030: A cidade desejada.** Teresina: PMT/SEMPPLAN, 2014.

_____. **Agência de Desenvolvimento Habitacional do Estado do Piauí (ADH-PI).** Teresina, 2015.

_____. **Agenda de Teresina 2015**. Plano estratégico de desenvolvimento sustentável: a cidade que queremos: Habitação. PMT/SEMPPLAN: Teresina, 2002. Disponível em: <http://www.teresina.pi.gov.br>. Acessado em: 14 de Março de 2016.

_____. **Censo de Vilas e Favelas de Teresina de 1993**. Prefeitura Municipal de Teresina. Teresina, 1993.

_____. **Censo de Vilas e Favelas de Teresina de 1996**. Prefeitura Municipal de Teresina. Teresina, 1996.

_____. **Censo de Vilas e Favelas de Teresina de 1999**. Prefeitura Municipal de Teresina. Teresina, 2000.

_____. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**: Produto 3, estratégias de ação. SEMPLAN. COSPLAN: Teresina, 2012.

_____. **Teresina**: Dinâmica População. PMT/SEMPPLAN: Teresina, 2016.

_____. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**: Produto 3, estratégias de ação. SEMPLAN. COSPLAN: Teresina, 2012.

_____. **Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEMDUH)**. PMT. Disponível em: <http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/lista_blog.php?tag=SEMDUH>, Acesso em 14 de Março de 2016.

_____. **SEMPPLAN**. Secretaria Municipal de Planejamento. **SEMPPLAN**. Disponível em: <<http://sempplan.teresina.pi.gov.br/>>. Acessado em 5 de Agosto de 2016.

_____. **Empresa de Gestão de Recursos do Piauí (EMGERPI)**. Dados sobre os conjuntos habitacionais foram construídos pela COHAB (PI) em Teresina, 2015

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. PMT. Disponível em: <<http://www.teresina.pi.gov.br/>>. Acesso em 14 de Março de 2016.

TRICART, Jean. Contribuição ao estudo das estruturas urbanas. Tradução Lysia M.C. Bernardes. In: **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 135, p. 473-481, 1956 (publicação original: **Revue de Géographie de Lyon**, vol XXV, n. 3, p. 145-156, 1950).

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. A cidade da Geografia no Brasil. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). **Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano**. São Paulo: Edusp, 1994.

VIANA, B. A. da S. O sentido da cidade: entre a evolução urbana e o processo de verticalização. **Carta CEPRO**, Teresina - PI, v. 23, n. 1, p. 66-75, 2005.