

UFPI – UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CCHL - CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
MESTRADO EM HISTÓRIA DO BRASIL

DINÁ DA ROCHA LOURES FERRAZ

**A QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA: reflexões sobre os direitos
e as representações em relação à moradia**

TERESINA

2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

DINÁ DA ROCHA LOURES FERRAZ

**A QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA: reflexões sobre os direitos
e as representações em relação à moradia**

Dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Mestrado em História, do Centro de Ciências Humanas e Letras, da Universidade Federal do Piauí, para obtenção do grau de Mestre em História do Brasil
Orientador: Prof. Dr. Francisco Alcides do Nascimento

TERESINA

2007

F381q

Ferraz, Diná da Rocha Loures.

A questão fundiária urbana: reflexões sobre os direitos e as representações em relação à moradia / Diná da Rocha Loures Ferraz. – Teresina: O autor, 2007.
119 f. : il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, 2007.

1. Déficit habitacional – Vila Irmã Dulce - Teresina. 2. Representação urbana - Vila Irmã Dulce - Teresina. 2. Política habitacional. 3. Direito de moradia. I. Título

CDD: 363.5098122

CDU: 365.24:908(812.2)

DINÁ DA ROCHA LOURES FERRAZ

**A QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA: reflexões sobre os direitos
e as representações em relação à moradia**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em História, do Centro de Ciências Humanas e Letras, da Universidade Federal do Piauí, para obtenção do grau de Mestre em História do Brasil.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Alcides do Nascimento

Aprovada em 24 de agosto de 2007.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Francisco Alcides do Nascimento (UFPI)

Orientador

Prof. Dr. Antônio Fortes Montenegro (UFPE)

Prof. Dra. Teresinha de Jesus Mesquita Queiroz (UFPI)

A minha mãe, Ruth Ferraz, por sua força e sensibilidade.

AGRADECIMENTOS

Quero inicialmente agradecer ao meu marido, Willian Guimarães, e aos meus filhos, Alessandra, Willian Filho e Isabela, pela paciência e apoio.

A minha família, em especial; ao meu pai, Ney Ferraz, e à minha irmã, Augusta Ferraz, pelo carinho e confiança.

Ao meu irmão Ney Júnior; ao meu sobrinho Pedro Augusto; e aos meus cunhados Pedro Júnior e Emanuella, pelo incentivo.

Ao Prof. Dr. Alcides Nascimento, pelas sugestões e orientações, que tanto enriqueceram este trabalho.

A minha amiga Regina Coelli, pelo carinho e conselhos.

Aos meus amigos Juvêncio Craveiro, Jaison Castro, Paulo Sérgio, Cícero Vilson, Fred Castelo Branco, Kennya Bandeira, Ediberto Matos e Maria Teresa Neiva pela cessão de material, indicações bibliográficas e disponibilidade.

Aos professores da banca de qualificação, Teresinha Queiroz e Pedro Vilarinho, pelas ponderações e observações.

Aos professores das disciplinas, Áurea Paz, Claudete Miranda, Edwar Castelo Branco e Pedro Vilarinho, pelos debates e textos indicados.

As revisoras Socorro Magalhães e Maria Creusa Sales, pelas lapidações do texto.

Aos demais amigos, pela presença, mesmo que silenciosa.

Há certos dias
Em que eu penso em minha gente
E sinto assim,
Todo o meu peito se apertar
Porque parece,
Que acontece de repente,
Como um desejo,
De eu viver sem me notar...
Igual a como,
Quando eu passo no subúrbio,
E muito bem,
Vindo de trem, de algum lugar,
E aí me dá,
Uma inveja dessa gente,
Que vai em frente,
Sem nem ter com quem contar.
São casas simples,
Com cadeiras na calçada,
E na fachada,
Escrito em cima, que é um lar!
Pela varanda,
Flores simples e baldias,
Como a alegria
De não ter como lutar.
E eu que não creio,
Peço a Deus, por minha gente,
É gente humilde,
Que vontade de chorar...

Gente humilde, Chico Buarque; Vínicius
de Moraes; Aníbal Augusto Sardinha

RESUMO

O presente trabalho refere-se a um estudo sobre a problemática habitacional brasileira, focalizando-se, sobretudo na cidade de Teresina, capital do estado do Piauí. Para atingir tal objetivo em um primeiro momento, analisa-se a dimensão do déficit habitacional no tocante não só a demanda de moradias, como também as suas inadequações. Além disso, ressalta-se, ainda, tanto a competência dos entes federativos (União, Estado, Município e Distrito Federal) no que se refere ao planejamento urbanístico e a implementação de políticas públicas voltadas a assegurar o direito à moradia, quanto à importância dos movimentos sociais no enfrentamento da questão habitacional. A seguir, se deslinda os reflexos jurídicos e sociais decorrentes da constitucionalização desse direito, levando em consideração as normas jurídicas nacionais e internacionais, e o grau de efetividade desses dispositivos. Ademais, se destaca as diversas cidades existentes dentro do cenário urbano, dando ênfase à “cidade legal”, espaço pautado pela administração pública e, a “cidade ilegal” caracterizada pela clandestinidade. Em uma terceira etapa, se verifica as táticas e práticas utilizadas pelos diferentes atores envolvidos na luta para territorializar-se a teia urbana. Tomando-se como unidade empírica as experiências dos moradores da Vila Irmã Dulce. Na análise desses depoimentos, ressaltou-se as perspectivas individuais no que diz respeito aos valores subjetivos da moradia, à formação das identidades e das redes de sociabilidades. Por fim, conclui-se pela complexidade e amplitude da questão fundiária, levantando diretrizes e medidas, que visam à integração do poder público, das entidades não governamentais, da sociedade civil, das associações, dos movimentos sociais, dentre outros, na intenção de encontrar vias plausíveis para a concretização do acesso a todos a uma moradia digna.

Palavras-chave: *Déficit* habitacional. Direitos. Representação urbana. Vila Irmã Dulce.

ABSTRACT

The present research is about the Brazilian housing problem, mainly in Teresina, the capital of the state of Piauí. In order to get such objective, first of all it is analyzed the dimension of the housing deficit not only the housing demand but also their adequacy lack. Besides, it is still pointed out as much the ability of the federative beings, as for the housing development planning and the implementation of public politics directed to assure the right to the housing, how much to the importance of the social movements in the confrontation of the housing questions. After that, it is shown the legal and social consequences of the support of this right inside the constitution, taking in consideration the national and international rules of law and the degree of effectiveness of these legal devices. Moreover it is stood out many cities inside of the urban scene, giving emphasis to the “legal city”, place led for public administration and the “illegal city” for the clandestine operation. In one third stage, one verifies the practices, tactics used for the different actors involved in the fight to delimit the urban intrigue. Being overcome for empirical unit the experiences of the inhabitants of the Vila Irmã Dulce. From the analyses of these point of view, one stood out the individual perspective which refers to the subjective values of the housing, to the formation of the identities and the nets of sociability. Finally, one concludes for the complexity and amplitude of the agrarian question, raising lines of direction and measures that aim at the integration of the public power, of the not governmental entities, the civil society, the associations, the social movements, among others, in the intention to look to reasonable ways for the accomplishment of the access to the worthy housing for all.

Word-key: Housing problem. Laws. Urban representation. Vila Irmã Dulce.

PRINCIPAIS SIGLAS E ABREVIATURAS UTILIZADAS NESTA OBRA

AGESPISA: Águas e Esgotos do Piauí

BEP: Banco do Estado do Piauí

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH: Banco Nacional de Habitação

CBIC: Câmara Brasileira de Indústria da Construção

CC: Código Civil

CEF: Caixa Econômica Federal

CF: Constituição Federal

CEPAC: Centro Piauiense de Ação Cultural

CEPISA: Centrais Elétricas do Piauí

COHAB-PI: Companhias de Habitação Popular do Piauí

COHEBE: Companhia Hidroelétrica de Boa Esperança

CUT: Central Única dos Trabalhadores

DIEESE: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos

FAMCC: Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários

FAMEPI: Federação das Associações de Moradores do Estado do Piauí

FAR: Fundo de Arrendamento Residencial

FCP: Fundação Casa Popular

FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FGV: Fundação Getúlio Vargas

FMI: Fundo Monetário Internacional

IAP's: Instituto de Assistência e Previdência Social

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPA's: Instituto de Previdência e Assistência Social

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MST: Movimento dos Sem Teto

ONG: Organização Não-Governamental

ONU: Organização das Nações Unidas

PAC: Programa de Aceleração do Crescimento

PC do B: Partido Comunista do Brasil

PET: Plano Estrutural de Teresina

PIB: Produto Interno Bruto

PLANHAP: Plano de Habitação Popular

PT: Partido dos Trabalhadores

SBPE: Sistema Brasileiro de Poupança e Empresa

SEMHUR: Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo

SEMPPLAN: Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral

SERSE: Serviço Social do Estado

SIFHAP: Sistema Financeiro da Habitação Popular

TR: Taxa Referencial

LISTA DE FIGURAS

FIGURA I - Mapa das Vilas e Favelas de Teresina, 1999	44
FIGURA II - Visão Panorâmica da Vila São José	49
FIGURA III - Moradia na Vila São José	50
FIGURA IV - Moradia na Vila São José	50
FIGURA V - Terreno localizado na Avenida Raul Lopes	52
FIGURA VI - Terreno localizado na Avenida Marechal Castelo Branco.....	52
FIGURA VII - Moradias na Vila Irmã Dulce	101
FIGURA VII - Moradia na Vila Irmã Dulce.....	102
FIGURA IX - Moradia na Vila Irmã Dulce	102
FIGURA X – Visão interna da Vila Irmã Dulce	104

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Taxa Média de Incremento Anual da População Brasileira	19
TABELA 2 - População por situação do domicílio – 1980-2000.....	19
TABELA 3 - Evolução demográfica. Teresina - 1950-2000.....	34
TABELA 4 - Pessoa responsável pelo domicílio, com rendimento mensal de até 3 salários mínimos – 2000	35
TABELA 5 - Expansão de vilas e favelas em Teresina.....	43
TABELA 6 - Condições sanitárias dos domicílios de vilas e favelas	53
TABELA 7 - Infra-estrutura básica dos domicílios por categoria.....	54

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Proporção da população por situação de domicílio – 1980-2000	19
---	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1	
A QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA	
1.1 O Déficit e a Inadequação habitacional no Brasil	18
1.2 A Ação Estatal nas Políticas Urbanas.....	24
1.3 Da cidade global à cidade local: a questão urbana em Teresina	32
CAPÍTULO 2	
DO DIREITO À CIDADE	
2.1 Da positivação do direito à moradia	57
2.2 A eficácia das normas jurídicas em relação ao direito à moradia	70
2.3 Cidade Legal: espaço urbano ordenado.....	74
2.4 Cidade Illegal: espaço urbano vivenciado	77
CAPÍTULO 3	
A LUTA POR MORADIA	
3.1 Atores e táticas na luta pela moradia	81
3.2 Vila Irmã Dulce: um caso concreto	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
REFERÊNCIAS	114

INTRODUÇÃO

A cidade é feita das relações entre as medidas de seu espaço e os acontecimentos do passado.
Ítalo Calvino

Nas últimas décadas do século XX, o Brasil presenciou um intenso processo de urbanização, que resultou na concentração de grandes aglomerados humanos. No período entre as décadas de 1940 a 1990, a taxa da população urbana passou de 26,35% para 80% (CENSO IBGE – 1990). Entretanto, esse crescimento incessante não foi acompanhado de políticas públicas eficientes, favorecendo, conseqüentemente, o agravamento de vários problemas nos centros urbanos, dentre eles, a falta de moradia.

O *déficit* habitacional brasileiro acentuou-se, em virtude da combinação de uma série de fatores como: a desorganização das formas tradicionais de economia agrária; da concentração do solo na zona rural; do processo de industrialização, que atraiu milhares de pessoas às cidades em busca de emprego; da distribuição desigual da renda; das condições específicas da produção da moradia e da especulação imobiliária, que impõe elevado preço a essa mercadoria; bem como das constantes crises econômicas que contribuíram para diminuir o poder aquisitivo da população brasileira e aumentar o desemprego e o subemprego.

Por concentrarem maiores oportunidades de empregos, serviços públicos (saúde, educação etc.), lazer, as cidades passaram a ser

pontos de intercessão e suposição entre as horizontalidades e verticalidades. Elas oferecem os meios para o consumo final das famílias, administrações e o consumo intermediário das empresas. Assim, elas funcionam como entrepostos e fábricas, isto é, como depositários e como produtoras de bens e serviços exigidos por elas próprias e por seu entorno (SANTOS, 2001, p. 280).

Teresina, a exemplo dos demais centros urbanos brasileiros, também vivenciou um intenso fluxo populacional, especialmente a partir das décadas de 1970 e 1980, quando houve uma grande demanda de pessoas oriundas, tanto da zona rural dos municípios piauienses, como de outros Estados, contribuindo inevitavelmente para o aumento do *déficit* habitacional nessa cidade.

Desse modo, o intuito desta pesquisa focalizou-se em analisar a problemática habitacional brasileira, dando maior ênfase à cidade de Teresina, principalmente no tocante as

décadas de 1980 a 2000, por ser o período em que o adensamento populacional e o processo de favelização ganharam maior envergadura.

Assim, foram examinados os reflexos jurídicos e sociais em decorrência da constitucionalização do direito à moradia, ressaltando não só o papel das normas jurídicas brasileiras, mas também o grau de efetividade desses dispositivos legais. Vale dizer, que a constitucionalização desse direito convalida a indisponibilidade da habitação ao estado do bem-estar do ser humano, e atende a vários acordos internacionais do qual o Brasil aderiu, dentre eles, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25), 2ª Conferência sobre os Assentamentos Urbanos (Habitat II), Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais etc.

Nesse percurso é preciso esclarecer, que o direito à moradia não se limita somente à conquista de um abrigo, mas envolve outras prerrogativas, como a necessidade de ser provida de infra-estrutura básica. Logo, para adquirir habitabilidade, a moradia precisa atender aos aspectos de salubridade, privacidade, segurança, abastecimento de água, esgoto sanitário, acessibilidade em relação a emprego e aos equipamentos públicos (escola, posto de saúde), dentre outros.

Diante dessas reflexões, destacaram-se as competências dos entes federativos (União, Estado, Distrito Federal e principalmente os Municípios) no que diz respeito à implantação das políticas públicas voltadas para assegurar o direito à moradia, principalmente para atender a população de baixa renda e, de que forma esses poderes devem pensar e idealizar a construção do espaço urbano, levando em conta seus conflitos e as diversas relações e peculiaridades existentes na vida coletiva urbana.

Com o objetivo de identificar as estratégias e diretrizes adotadas por esses poderes governamentais, no que se refere à gestão e o planejamento urbanístico, foram consultados vários documentos institucionais, como a Constituição Federal de 1988, o Código Civil, o Código Processo Civil, Decretos-Leis, Planos Diretores, Códigos de Postura, entre outros documentos.

Esta pesquisa delineou também, as diversas cidades existentes dentro do cenário urbano, tendo em vista a ineficiência e a incompetência do poder público na implantação do direito à moradia. Caracterizando esses espaços, pode-se perceber que as cidades legais, de uma geral, são pautadas e regulamentadas pela administração pública, contudo mesmo nesses locais a regularização das moradias é relativa na medida em que várias construções não foram autorizadas pela prefeitura, nem tampouco foram acompanhadas por engenheiros ou arquitetos.

Relativamente às ocupações irregulares, essas localidades resultam não só do descaso do poder público com relação à garantia do direito a moradia, mas também são produto do modelo capitalista concentrador e excludente imposto à sociedade brasileira. Sem oportunidades financeiras e materiais, grande da população não tem acesso à moradia adequada para viver dignamente, conseqüentemente, ocupam áreas de risco, insalubres, e irregulares, formando, assim, as favelas, os cortiços, as palafitas.

Mais do que ilhas dentro do perímetro urbano, sem leis urbanísticas, sem infraestrutura, esses espaços refletem a resistência e a sobrevivência pela conquista de pertencer à cidade, como também evidenciam as novas práticas adotadas pelos agentes sociais a fim de romper o estigma da desterritorialização.

Nesse prisma, o estudo ressaltou a importância do poder judiciário e do poder executivo na resolução dos conflitos urbanos. Dando destaque, as possibilidades que o ente público pode adotar para legalizar a posse dos moradores de áreas ilegais, como a desapropriação, o usucapião e a outorga de títulos da propriedade individual. Com base nessas premissas, a desapropriação tanto pode ocorrer por necessidade ou interesse público, como pode decorrer do descumprimento ao princípio da finalidade social da propriedade.

Ademais, com o intuito de ter acesso a dados científicos a respeito do *deficit* habitacional nacional e local, como também das diretrizes de implementação de políticas habitacionais foram realizadas visitas aos seguintes órgãos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Companhia de Habitação Popular do Piauí (COHAB-PI), Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral (SEMPPLAN), Prefeitura Municipal de Teresina, Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo (SEMHUR), dentre outros.

Relativamente aos movimentos sociais de luta por moradia, foram entrevistados representantes da Associação de Moradores da Vila Irmã Dulce e da Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários (FAMCC).

Para entender melhor as diversas dinâmicas que permeiam as ocupações irregulares, foram feitas 08 (oito) entrevistas com moradores da Vila Irmã Dulce, que participaram desde o início do processo de ocupação e continuam morando na localidade, posto que “a história oral é uma história constituída em torno de pessoas. Ela lança a vida para dentro da própria história e isso alarga seu campo de ação” (THOMPSON, 2002, p.44).

A escolha da Vila Irmã Dulce foi motivada pelo fato de ter sido essa ocupação uma das experiências emblemáticas na questão da luta pela moradia urbana. Nesse prisma, os depoimentos colhidos serviram de embasamento empírico para enriquecer os estudos em

torno da constituição dos espaços irregulares e para conhecermos as subjetividades partilhadas na perspectiva da conquista de um “porto seguro”.

Dessa forma, a pesquisa tanto enfocou as táticas utilizadas pelos grupos sociais excluídos ante a impossibilidade de alcançar legalmente a casa própria, como levantou questionamentos no que diz respeito aos mecanismos empregados pelo poder público. Além disso, indagou-se sobre o quanto a legalização e os programas públicos adotados teriam e têm conseguido promover a integração socioeconômica dos moradores pertencentes às comunidades irregulares.

Para a consecução dos objetivos propostos foram realizadas pesquisas bibliográficas, documental e doutrinária. Desse modo, foram utilizados livros pertencentes à biblioteca da Universidade Federal do Piauí (UFPI) e do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, bem como pertencentes à autora. Além disso, foram pesquisados artigos e trabalhos na Internet.

Visando fazer um levantamento das relações mercantis (aluguel e venda) existentes no mercado imobiliário teresinense, foram feitas consultas em algumas Imobiliárias (Evaldo Matos, Camarço, Rocha e Rocha etc) e nos classificados de jornais locais (O Dia e Meio Norte).

Nesse diapasão, pretendemos responder as seguintes questões: 1) *que dispositivos legais asseguram a população teresinense o direito à moradia?* 2) *qual o grau de efetividade dessas normas jurídicas?* 3) *ante a ausência de condições econômicas e amparo governamental, que táticas são utilizadas pela população teresinense para conquistar o direito à moradia;* 4) *que representações a sociedade teresinense tem em relação à moradia?* 4) *quais medidas devem ser adotadas pelo poder público para a concretização plena do direito à moradia?*

Essa dissertação englobou três capítulos: no primeiro, analisamos a formação e estruturação do processo de urbanização das sociedades brasileiras, principalmente no que se refere à questão fundiária urbana. Nesse sentido, partimos da cidade global em direção à cidade local, ou seja, analisando inicialmente o contexto nacional, para posteriormente nos focalizarmos na cidade de Teresina.

Nesse capítulo, evidenciamos ainda, o papel do poder público (Federal, Estadual e Municipal), no tocante à implementação de políticas habitacionais, bem como as condições do espaço urbano teresinense, no que tange à disponibilidade e infra-estrutura das moradias, bem como o grau de expansão das vilas e favelas.

No segundo capítulo, concentramos nossos olhares no aspecto jurisdicional, logo levantamos de forma abrangente os dispositivos legais nacionais e internacionais que visam assegurar o direito à moradia. Seguindo essa trilha, destacamos o grau de efetividade das normas jurídicas, no que se refere esse direito. A seguir, verificamos a formação das cidades legais e ilegais dentro do tecido urbano, demonstrando suas diversas facetas, características e carências.

No terceiro capítulo, abordamos as diversas experiências vivenciadas pelos moradores da Vila Irmã Dulce, destacando os motivos que desencadearam esse movimento, suas principais dificuldades, bem como os desejos e problemas que a população dessa localidade ainda enfrenta, para alcançar de forma digna o direito de pertencer à cidade. Nesses discursos tentamos focalizar, a importância e o significado que o “ter a moradia” designa, no que se refere à luta para pertencer à cidade.

Dessa forma, esperamos que essa pesquisa estimule novos olhares em torno da cidade de Teresina, em especial no que se refere à problemática habitacional, a fim de que a partir dessas visões, novos programas e políticas sejam adotados, não só pelo poder público, mas também pela sociedade em geral, com o objetivo de possibilitar a inclusão social e, por conseguinte, o acesso a todos ao direito a uma moradia digna.

CAPÍTULO I - A QUESTÃO FUNDIÁRIA URBANA

1.1 O Déficit e a Inadequação Habitacional no Brasil:

A casa é o centro geométrico do mundo, a cidade cresce a partir dela, em todas as direções. Eléa Bosi

Na cidade, como no teatro, se pratica diariamente a arte de interpretar. O palco, na cidade, é constituído pelas ruas, avenidas, casas, prédios etc. Os atores são os cidadãos que trabalham, circulam, compram, se divertem. O papel de diretor é desempenhado pelo poder público, que estabelece as condutas e regras a serem seguidas pela população, e ainda tenta planejar e organizar a cidade. Já a platéia é personificada pela sociedade, que ora aplaude, ora critica as tramas que se desenrolam no cenário urbano.

Dentre os vários dramas enfrentados pelos personagens cidadãos, a questão fundiária, sem sombra de dúvida, é um dos principais problemas urbanos, reflexo, sobretudo, do intenso crescimento das cidades brasileiras, ocorrido principalmente, a partir da segunda metade do século XX.

É preciso ressaltar que esse maciço processo de urbanização foi desencadeado não só pelo efeito migratório do campo para a cidade, em decorrência da ausência de programas de desenvolvimento nas zonas rurais, tais como a construção estradas, escolas e hospitais, e da aplicação de estratégias efetivas de política de Reforma Agrária; mas também em virtude do avanço da industrialização que se desenvolveu nos grandes centros, atraindo milhares de pessoas em busca de emprego.

Como se pode perceber, a estrutura agrária dominada pelo latifúndio e as péssimas condições de vida do homem do campo, acabaram por estimular o traslado da população rural para os espaços urbanos, com o objetivo de encontrar uma maneira mais viável de sobrevivência. Ademais, as constantes crises econômicas que assolaram o país principalmente a partir da década de 1980, contribuíram tanto para diminuir renda da população como para intensificar as ondas de desemprego e subemprego, especialmente nos centros urbanos.

Por concentrarem mais serviços públicos (saúde, educação, etc.), oportunidade de emprego, lazer, dentre outros, as cidades, mais do que nunca, se tornaram verdadeiros imãs, “um campo magnético que atrai, reúne e concentra homens” (ROLNIK, 2004, p. 12).

As tabelas e o gráfico a seguir, evidenciam como essa revolução demográfica alterou a taxa média anual da população urbana brasileira no decorrer das décadas de 1970 a 1990, em contraposição com a redução populacional das áreas rurais.

TABELA 1

Taxa Média de Incremento Anual da População Brasileira (em porcentagem)

Anos	Total	Urbana	Rural
1960/1970	2,9	5,2	0,6
1970/1980	2,5	4,4	0,6
1980/1990	1,9	3,0	-0,6
1990/2000	1,6	2,5	-1,2

Fonte: Fundação IBGE (2000).

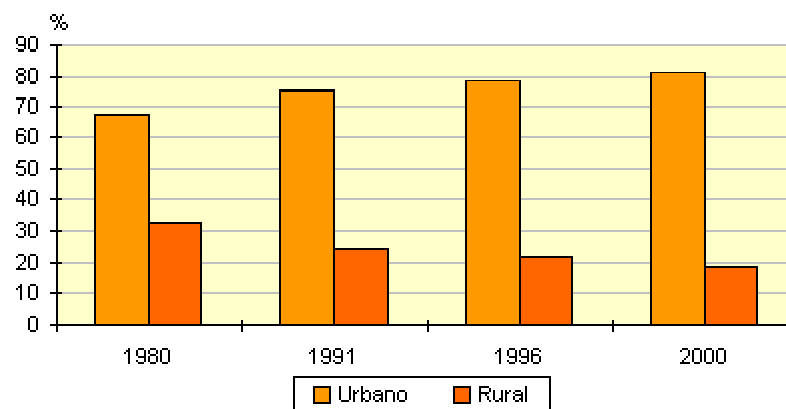
TABELA 2

População por situação do domicílio (%) – 1980-2000

Anos	1980	1990	1996	2000
Pop. Urbana	67,59	75,59	78,36	81,25
Pop. Rural	32,41	24,41	21,64	18,75

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Gráfico 1: Proporção da população por situação de domicílio – 1980-2000.



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Nesse sentido, de acordo com o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE– 2000), dos quase 170 milhões de habitantes em 2000, aproximadamente

30% moram em nove metrópoles, das quais duas estão entre as maiores cidades do mundo, como o Rio de Janeiro (10,5 milhões de habitantes) e São Paulo (16,7 milhões de habitantes).

Corroborando com esse entendimento, Boris Fausto afirma que

em 1980, nove capitais de Estados tinham mais de 1 milhão de habitantes; esse número subiu para onze em 1990, com São Paulo à frente, seguido pelo Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre. O incremento da urbanização resultou de vários fatores. De um lado, a partir dos anos 50 ampliaram-se as oportunidades de emprego no setor industrial e especialmente no setor heterogêneo de serviços. De outro, apesar da existência da fronteira agrícola, a expulsão de posseiros, a tendência a mecanização e a mudança de atividades rurais, com menor absorção de mão-de-obra, empurraram a população do campo para as cidades (FAUSTO, 2002, p. 535).

Todavia, as cidades brasileiras não estavam preparadas para esse rápido e intenso processo de urbanização, conseqüentemente, não tiveram capacidade de absorver adequadamente esse contingente populacional. Além disso, o desenvolvimento dos setores secundário (indústrias) e terciário (serviços) não conseguiu acompanhar as dimensões da magnitude populacional, desencadeando, assim, efeitos drásticos, como a miserabilização da população e a enorme pressão na competição por empregos e moradias.

A respeito dessa situação Milton Santos afirma

ao mesmo tempo que os salários dos trabalhadores industriais tendem a baixar, verifica-se, ainda que com menor ímpeto, uma imigração de gente pobre proveniente de áreas rurais modernas, de áreas rurais tradicionais e de outras áreas urbanas. As grandes cidades são propícias a receber e acolher gente pobre e lhes oferecer alguma espécie de ocupação (não propriamente empregos). Mas as grandes cidades também criam gente pobre: a extrema variedade de capitais nelas presentes, tanto fixos como variáveis, asseguram a possibilidade de uma extrema variedade do trabalho (2001, p. 286).

Diante dessa realidade, o espaço urbano foi se constituindo levando em conta a individualização dos usos do solo e atendendo, também, aos interesses dos respectivos agentes sociais (Estado, proprietários fundiários, promotores imobiliários, grupos sociais excluídos etc.), que determinavam as funções e as utilidades de cada espaço, definindo assim, as áreas centrais, industriais, residenciais, administrativas, dentre outras.

Nessa conjuntura, a cidade foi se formando de modo fragmentado e articulado, seguindo as matizes decorrentes das diversas relações desenvolvidas no seio do grupo social. Até porque morar na cidade implica necessariamente viver de forma coletiva, sendo que a

comunidade urbana possui “divisões, hierarquias e conflitos, assim como com suas solidariedades e alianças” (ROLNIK, 2004, p. 25).

As estruturas urbanas, porém, não são estáticas, muito pelo contrário, são dinâmicas e mutáveis, e se potencializam

empiricamente através de fluxos de veículos e de pessoas associadas às operações de carga e descarga de mercadorias, aos deslocamentos quotidianos entre as áreas residenciais e os diversos locais de trabalho, aos deslocamentos menos freqüentes para compras no centro da cidade ou nas lojas do bairro, às visitas aos parentes e amigos, e às idas ao cinema, ao culto religioso, praia e parques (CORRÊA, 2004, p. 7).

Nesses constantes ir e vir dos agentes sociais, a cidade vai tomando contornos que, muitas vezes, foge à lógica planejada e pré-determinada pelo poder público, até porque nem sempre o que foi idealizado atende as necessidades e os anseios da coletividade. Logo, a organização e planificação da urbe se perfazem através não só das determinações governamentais, mas também por meio da produção e do consumo do uso da terra, da deteriorização ou da renovação urbana.

Assim, inevitavelmente, as cidades passaram a ser palcos do processo da exclusão social e da segregação espacial. Cabe destacar, que a segregação espacial “deve-se a uma combinação histórica de diversos fatores como as dinâmicas formais e informais do mercado de terras; centralização político-institucional; autoritarismo político-social; burocratização político administrativa; corrupção endêmica” (FERNANDES, 2006, p. 124-125).

Dessa forma, inegavelmente, as cidades sofrem tanto a interferência dos promotores imobiliários, que estão mais preocupados com o valor da troca do que no uso do imóvel; quanto dos proprietários fundiários que interferem no espaço através da construção ou especulação e; também do próprio Estado, por meio dos processos de intervenção urbana.

Relativamente à intervenção governamental, esta se estabelece através da regulamentação e aplicação dos instrumentos normativos e, de planos urbanísticos que determinam a diretrizes e ações a serem desenvolvidas no tocante ao crescimento e desenvolvimento da cidade, pois uma das funções primordiais do ente público é planejar a urbanização de forma ampla e geral, para evitar e diminuir as desigualdades e a segregação espacial.

Nesse prisma, através da revitalização, do calçamento, da implementação de serviços públicos, da construção de uma ponte ou avenida, o poder estatal valoriza áreas antes desprezadas e, por conseguinte, seus moradores passam a fazer parte da identidade urbana.

Entretanto, de uma maneira geral, a atuação do poder estatal, mais dispersa do que integrada, principalmente quando estratifica e diferencia os espaços, ou quando cria condições distintas de vida e reprodução nos núcleos urbanos, sem levar em consideração os aspectos físicos, sociais e econômicos de cada comunidade.

Para Darcy Ribeiro, o século XX, em especial as décadas de 1970 e 1980, destacaram-se por inaugurar uma nova vida urbana, um novo modo de ser das metrópoles, pois “sem condições de absorverem imensas parcelas da população rural que, não tendo lugar no seu sistema de produção, se avolumaram como massa desempregada, gerando uma crise sem paralelo de violência e carência urbana” (1996, p. 200-203).

Irrefutável, portanto, que o acesso à habitação é guiado pela mesma lógica da produção e consumo de qualquer mercadoria, e como tal, “tem produção e distribuição complexas” (MARICATO, 1997, p. 46). Seguindo essa linha de pensamento, acentua Victor Valla que “a questão habitacional em nossa sociedade é regida pelas oscilações do mercado. Pela lógica do capital, pelo império do lucro” (1986, p. 161).

Desse modo, a geometria urbana no Brasil, em grande parte foi traçada levando em consideração mais os aspectos econômicos e políticos, do que os sociais, por conseguinte, “a ação governamental restringiu-se, tanto agora como no passado, a seguir o núcleo de ocupação criado pelo setor privado, e os investimentos públicos vieram colocar-se a serviço da dinâmica de valorização-especulação do sistema imobiliário construtor” (KOWARICK, 1979, p. 31).

Nesse contexto, segundo pesquisas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-2004) e da Câmara Brasileira de Indústria da Construção (CBIC) o *déficit* habitacional brasileiro totalizou 7,9 milhões de moradias em 2004. Corroborando com essas informações, o levantamento realizado pelo Ministério das Cidades evidencia que a defasagem de moradias no Brasil é de 7,7 milhões e, desse total, 84% estão entre famílias que recebem entre três e cinco salários mínimos.

A região Nordeste possui os maiores índices, no que se refere à carência habitacional, totalizando cerca de 2,8 milhões de moradias, em segundo lugar, surge à região Sudeste, com aproximadamente 2,5 milhões de moradias (IBGE – 2000). Nessa perspectiva, podemos constatar que a falta de moradia atinge principalmente a zona urbana e recai sobre a camada da população de baixa renda.

Se levarmos em conta a qualidade das moradias, esses índices aumentam para 10 milhões de unidades habitacionais. Dados recentes fornecidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA-2004) demonstram que 48% das cidades brasileiras não coletam

os esgotos dos domicílios e, cerca de 28% das moradias convivem com algum tipo de carência de infra-estrutura como ausência de energia elétrica, rede geral de abastecimento de água, coleta de lixo ou esgotamento sanitário.

Vale dizer, ainda, que de acordo com o Ministério das Cidades, 85% (oitenta e cinco por cento) dos Municípios brasileiros têm favelas ou outras formas de moradia em condições precárias. O IBGE (2000) estimou que todas as cidades com mais de 500.000 mil habitantes apresentam assentamentos irregulares.

Logo, o problema habitacional não se restringe somente à dificuldade da população em ter acesso a esse direito, mas também envolve a inadequação das moradias existentes, haja vista que o *déficit* habitacional engloba essencialmente dois tipos de problemas, o primeiro indica a demanda de novas moradias necessárias para absorver aqueles que não possuem habitações; enquanto que o segundo refere-se à inadequação das moradias, ou seja, as péssimas condições das habitações existentes, em virtude de superlotação, da precariedade (insegurança, alto grau de risco do morador, por se localizar em áreas suscetíveis a desabamento, enchentes, etc.); ilegalidade (moradia inexistente juridicamente), insalubridade (péssimas condições de higiene e iluminação); ou ainda de irregularidade (violação as normas legais).

Desse modo, para uma habitação ser classificada satisfatória precisa englobar alguns requisitos, quais sejam, segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços e infra-estrutura, custos da moradia acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização, dentre outros. Todavia, em virtude dos altos custos da construção civil, da especulação imobiliária, da ausência de políticas públicas eficientes e do baixo poder aquisitivo de grande parte da população, são altos os índices de domicílios privados urbanos destituídos das necessidades básicas.

Para comprometer ainda mais essa situação, a especulação imobiliária favorece a existência de milhares de moradias fechadas sem a mínima utilidade, como relata a Secretária Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, Raquel Rolnik, “todo mundo só fala em *deficit*, o problema é que também está sobrando moradias. Há um total descompasso entre a produção imobiliária e as necessidades imobiliárias no país, que nós chegamos a viver o absurdo da existência de 5 milhões de moradias fechadas” (MATOS, 2007).

Destarte, a especulação fundiária desempenha um papel marcante no mercado imobiliário, principalmente no que diz respeito aos proprietários fundiários, pois além de gerar

o aumento do preço da terra, tem duplo efeito sobre as suas atividades. De um lado onera os custos de expansão na medida em que esta pressupõe terrenos amplos e baratos. De outro, o aumento do preço dos imóveis, resultante do aumento do preço da terra, atinge as forças de trabalho: gera-se assim uma perversão dos trabalhadores visando salários mais elevados, os quais incidirão sobre a taxa de lucro das grandes empresas, reduzindo-a (CORRÊA, 2004, p. 14).

Ante a ausência de condições econômicas e sociais e tendo em vista a burocracia, a falta de investimentos e de políticas públicas voltadas para as camadas pobres, milhares de brasileiros são obrigados a viver nas ruas, praças, viadutos, terrenos baldios ou em abrigos organizados pelo poder público.

Negar ao indivíduo o direito à moradia constitui violação aos direitos fundamentais, em especial, a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Cabe, portanto, sobretudo, aos entes federativos tentar controlar ou minimizar as desigualdades existentes nos espaços urbanos, visando garantir ao cidadão uma habitação satisfatória.

Para entender como se processou a ação estatal diante da problemática habitacional, é preciso desenrolar o novelo intervencionista público, no que se refere à criação e aplicação de normativos jurídicos, como também o planejamento e a realização de gestões públicas voltadas para a habitação e a infra-estrutura urbana. Tais diretrizes constituem a temática analisada a seguir.

1.2 A Ação Estatal nas Políticas Urbanas

No Brasil, as primeiras formas de intervenção estatal nas cidades estavam ligadas às medidas de cunho meramente sanitarista, que tinham como principal objetivo diminuir as más condições de higiene das moradias dos trabalhadores urbanos e, em contrapartida, evitar a propagação de surtos endêmicos, que constituíam uma constante ameaça à saúde da população. Posteriormente, o Estado brasileiro passou a intervir através de reformas na estrutura urbanística, buscando enfatizar o aspecto estético e de embelezamento dos centros urbanos.

Com o advento do Estado Novo¹, surgem novas medidas governamentais, centralizadas principalmente na questão social, como a criação do Instituto de Previdência e

¹ Golpe de Estado ocorrido no período compreendido entre 1937-1945, implantado ditatorialmente por Getúlio Vargas, “em que o presidente governaria o país, através dos decretos-leis, pois não se realizariam, nem o

Assistência Social (IPA's), Serviço de Alimentação e Previdência Social e Liga Nacional, que buscavam viabilizar a política habitacional almejando melhorar as condições de alimentação, habitação e educação, através de um controle social, por meio de dispositivos legais que, na sua maioria, não alcançaram sua eficácia plena, tendo em vista, o enorme vácuo entre a norma abstrata e a sua concretização.

Na primeira metade da década de 1940, em razão das pressões da classe trabalhadora que reivindicava acesso à habitação, o governo de Vargas criou em 01/05/1946, a Fundação da Casa Popular (FCP), tendo como principal finalidade atender a população que não participava do mercado formal de trabalho e, por isso, não tinha acesso ao Instituto de Assistência e Previdência Social (IAP's).

Diante do fracasso dos citados programas e dos altos índices de inflação no final da década de 1950 e início da década de 1960, surgiu o Plano de Assistência Habitacional (1961), caracterizado pela preocupação em manter uma proporção entre a prestação do financiamento e o salário mínimo, fixando, assim, um limite para prestação, pois esta não poderia ultrapassar 20% do salário do mutuário.

Esses requisitos davam garantias aos requerentes, mas limitava o acesso aos financiamentos na medida em que exigia comprovação de renda, documentação pessoal etc. Continuavam assim, sendo excluídos desses programas grandes segmentos da população de baixa renda.

Durante a ditadura militar², ocorreram diversas transformações na política habitacional, em virtude do surgimento do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), ambos criados pela Lei n. 4.380 de 21/08/1964, que tinham por objetivo incentivar a recuperação da economia através da indução de investimentos no setor da indústria da construção civil, com o fito, de concomitantemente, estimular a geração de empregos, principalmente da mão-de-obra desqualificada e de oferecer moradia às massas urbanas, por meio da construção dos conjuntos habitacionais.

O BNH era apoiado por 25% da arrecadação advinda do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado pela Lei n. 5.107 de 13/09/1966, bem como pelas cadernetas de poupança e por letras imobiliárias negociadas no mercado financeiro, todos operando com correção monetária.

plebiscito, nem as eleições para o Parlamento. Os governadores dos Estados se transformariam em interventores, e na maioria dos casos foram substituídos” (FAUSTO, 2002, p. 365-366).

² Golpe comandado por militares, que durou de 1964-1985, “período em que os militares tornaram-se cada vez mais repressivos, censurando a imprensa ainda mais estritamente, perseguindo o movimento de guerrilha armada e usando a tortura em seus esforços para esmagar toda oposição” (SKIDMORE, 1998, p.225).

A partir de 1969, as citadas políticas de habitação popular entram em crise, em virtude dos altos índices de inadimplência e dos desvios dos recursos para outros fins. Numa tentativa de retomar projetos voltados para a habitação popular, o BNH incentivou a criação de novos programas, como: as Companhias Habitacionais (COHABs), Plano de Habitação Popular (PLNHAP) e o Sistema Financeiro de Habitação Popular (SIFHAP), porém não obtiveram o êxito desejado no que se refere a solução do *deficit* habitacional.

Em 1986, o BNH foi definitivamente extinto, na mesma época em que se iniciou o Plano Cruzado. Esse plano econômico foi lançado em 01/03/86 por Dilson Funaro, Ministro da Fazenda do governo do presidente José Sarney (1985/1990), tendo como objetivo principal diminuir a inflação através do congelamento dos preços e salários. Ele representou mais uma dentre as várias tentativas governamentais de controlar a inflação, porém não logrou os resultados esperados, em virtude da desorganização dos preços relativos da economia.

Para agravar essa situação, nas décadas de 1980 e 1990, denominadas de “décadas perdidas”³, as taxas de crescimento demográfico ultrapassaram as do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Segundo a Fundação IBGE (2002), a taxa média de crescimento entre 1948 e 1979 foi de 7,4%, na década de 1980, esta taxa caiu para 2,9% e entre 1990 e 2002, média caiu ainda mais, atingindo 1,9%. Além disso, nos anos de 1981, 1983, 1990 e 1992, as taxas de crescimento chegaram a ser negativas.

Ademais, o Brasil, como vários países da América Latina, passou a adotar por imposição das agências internacionais, dentre elas, o Fundo Monetário Internacional (FMI), uma política de franca restrição dos gastos públicos, acarretando aumento do quadro de recessão e diminuição de investimentos em políticas públicas, nas áreas de educação, habitação, saneamento etc.

Além disso, nesse período, segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese – 2002) os juros reais subiram em montanha russa, até os anos 1990 se situavam na casa dos 5% ao ano, em 1993, atingem 10% ao ano, nos primeiros anos do Plano Real⁴ ficam em torno dos 25%, caindo depois para a faixa dos 20% entre 1998 e 1999 e para a casa dos 15% entre 2000 e 2002.

³ As décadas de 1980 e 1990 são denominadas de décadas perdidas, em razão da dependência internacional da economia brasileira por conta da dívida externa e das elevadas taxas de juros que bloqueavam o desenvolvimento da economia nacional. Recomenda-se observar o autor Boris Fausto (2002).

⁴ O Plano Real foi um plano de estabilização econômica conduzido sob o governo de Itamar Franco e desenvolvido pela equipe econômica do Ministério da Fazenda, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, posteriormente eleito presidente, em 1994. Esse tinha como objetivo principal controlar a hiperinflação, organizado em etapas, o plano resultaria no fim de quase três décadas de inflação elevada e na substituição da antiga moeda pelo Real, a partir de primeiro de julho de 1994 (SKIDIMORE, 1998, p. 310-312).

Dessa forma, paulatinamente, “os investimentos públicos diminuíram porque os déficits levaram a cortes no orçamento, e o investimento privado caíra tanto por conta das altas taxas de juros em virtude da melancólica perspectiva para a demanda de consumo. Esse baixo investimento tivera a curto prazo o efeito de reduzir a atividade econômica e a longo prazo o efeito de reduzir o futuro crescimento potencial do país” (SKIDMORE, 1998, p. 274).

Nesse contexto, a política econômica brasileira se distanciava das necessidades básicas da população, comprometendo a qualidade de vida e a inclusão social. Essa distorção de prioridades acarretou a estagnação da produção e, por conseguinte, o declínio dos índices de emprego e dos rendimentos do trabalhador.

Essa conjuntura econômica caracterizada pela hiperinflação e pela dívida externa inviabilizou a retomada de investimentos em habitação, provocando uma drástica redução no número de imóveis financiados, a consequência disso é que milhares de famílias brasileiras não têm acesso à moradia, bem como vários domicílios urbanos não têm sistema de abastecimento de água potável, nem tampouco estão ligados às redes coletoras de esgotamento sanitário.

Desse modo, no território urbano as desigualdades sociais “tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre os moradores de uma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e à qualidade destes mesmos serviços apresentam-se desiguais” (KOGA, 2003, p. 33).

O primeiro passo importante para modificar essa situação ocorreu a partir de 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), devido à permanência da implementação do Plano Real, instituído inicialmente durante o governo de Itamar Franco (02/10/1992 a 01/01/1995), quando Fernando Henrique era Ministro da Fazenda.

A manutenção desse plano econômico viabilizou a estabilização da economia e intensificou os investimentos nas linhas de crédito para a aquisição de imóveis, porém, somente isso não foi suficiente para reativar o mercado imobiliário, em virtude dos altos juros cobrados nesse setor.

Com efeito, outras medidas foram adotadas com intuito de estimular as instituições bancárias a investirem no ramo imobiliário. A principal delas foi a aprovação da Lei n. 10.931 de 2004 que regulamentou os procedimentos que dariam maior segurança tanto a quem comprava quanto a quem vendia ou financiava. A partir dessa Lei, o comprador só se tornava proprietário do imóvel depois de quitá-lo. Se não conseguisse pagar, a instituição bancária podia tomá-lo, algo impensável no Brasil há alguns anos atrás.

Ademais, deixou de existir a obrigatoriedade dos contratos de financiamento para aquisição de imóvel serem indexados somente pela Taxa Referencial (TR)⁵, isso possibilitou o surgimento de financiamentos mais flexíveis, com taxas prefixadas, que permitem ao comprador saber o valor a ser pago no decorrer dos anos estabelecidos.

No ano de 2006, durante o primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), houve uma considerável diminuição das taxas de juros (13% ao ano), bem como o governo federal investiu 14,1 bilhões de reais no crédito habitacional com recursos advindos da poupança. Os bancos privados também destinaram cerca de 6,2 bilhões de reais e a Caixa Econômica Federal (CEF), aproximadamente 3,3 bilhões de reais. Essa intensificação de investimentos no setor imobiliário acarretou na elevação da quantidade do número de imóveis financiados, chegando a ultrapassar a marca das 100.000 (cem mil) unidades, um aumento de 48% em relação a 2005. (BRASIL, 2007).

Segundo pesquisas realizadas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), o crédito imobiliário no país cresceu cerca de 16 bilhões em 2006, e tende a continuar em ascensão, podendo alcançar 40 bilhões de reais em 2010. Um dos principais fatores que tem contribuído para ativar o fluxo ascendente desse processo é a queda gradativa das taxas de juros, reflexo, principalmente, da estabilidade econômica e do relativo controle da inflação no país.

Outro fator preponderante é a maior participação dos bancos públicos, como a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil, através de recursos provenientes, sobretudo, das cadernetas de poupança, bem como dos bancos privados, que apesar de representarem apenas 4% do setor, têm paulatinamente estendido suas operações no setor imobiliário, por meio da ampliação de captação de recursos através de investidores nacionais e estrangeiros.

A participação das instituições financeiras, sejam públicas ou privadas, desempenham também um papel fundamental no incremento do setor imobiliário, pois não se vincula ao aumento da renda do trabalhador, muito pelo contrário, atrai a população por meio da aquisição de dívidas a longo prazo junto aos bancos, utilizando linhas de crédito imobiliário. De acordo com o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), no período de janeiro a abril de 2007, os índices de operações para contratação de créditos imobiliários atingiram cerca de 4 bilhões de reais, ou seja, 71% a mais que o ano de 2006.

⁵ A Taxa Referencial foi criada pela Lei n. 8.660/93, de 28 de maio de 1993,. “é uma taxa de juros básica calculada a partir do rendimento mensal médio dos CDBs e RDBs. É usada para a correção das aplicações da caderneta de poupança e das prestações dos empréstimos do Sistema Financeiro da Habitação. Embora seja usada como indexador dos contratos, não pode ser confundida com a inflação”. Disponível em:<<http://www.estadao.com.br/ext/economia/financas/cotacoes/descritivo/indicadores>>. Acesso em: 14 jun. 2007.

Ademais, a possibilidade de alienação fiduciária possibilitou maiores garantias as instituições bancárias na medida em que permite a retomada de imóveis, em casos de inadimplência dos mutuários, num prazo de até 10 (dez) meses, tempo ínfimo, se levarmos em consideração, que, anteriormente, os processos judiciais acabavam exigindo, às vezes, anos para encerrar.

Nas grandes cidades, essa explosão de investimentos se materializou na construção de edifícios e condomínios e, por conseguinte, no incremento da economia no setor da construção civil. A capilaridade do setor imobiliário impulsionou o desenvolvimento e expansão de outras áreas do país, em virtude da capacidade que tem de gerar milhares de empregos, pois absorve não apenas a mão-de-obra menos qualificada, mas também requer a participação de outros segmentos, como arquitetos, engenheiros, corretores, profissionais de marketing, dentre outros.

Com efeito, o desenvolvimento do setor imobiliário tem um enorme poder de ativar positivamente a economia, em virtude “de suas muitas ramificações, em qualquer país o setor imobiliário faz papel de locomotiva – quando anda para a frente, leva a reboque vários outros segmentos” (SALGADO, 2007, p. 24).

Todavia, é preciso ressaltar que a maioria desses financiamentos se destinou somente à classe média, em razão desses tipos de imóveis garantirem maior rentabilidade e lucratividade, bem como menor risco aos bancos na medida em que a inadimplência é bem inferior em comparação aos empreendimentos destinados às camadas populares.

Logo, em razão da burocracia (exigência de documentos, comprovação de renda, emprego fixo, certidões negativas etc.), da menor lucratividade e da falta de garantias, grande parcela da população brasileira encontra-se fora da cadeia imobiliária, principalmente, no que se refere às famílias com renda mensal de até cinco salários mínimos.

Nesse sentido, há ainda um enorme espaço de crescimento para os investimentos imobiliários, haja vista que, de acordo com a Fundação IBGE (2004), hodiernamente o crédito imobiliário em relação ao PIB corresponde somente a 2%, índice irrisório, se compararmos com outros países da América Latina, como o México (11%) e o Chile (17%).

Diante dessa constatação, no primeiro semestre do ano de 2007, durante a segunda gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), o governo federal adotou várias medidas visando incentivar o crescimento econômico, dentre elas, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Um dos principais pontos do PAC é a aplicação, em quatro anos, de R\$ 503,9 bilhões de reais nas áreas de transporte, energia, saneamento e habitação. Desse montante, R\$ 67,8 bilhões seriam provenientes de recurso advindos do Orçamento do

Governo Federal e R\$ 436,1 bilhões oriundos de estatais federais e do setor privado (Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac>>. Acesso em: 5 jun. 2007).

De acordo com o governo federal, uma das finalidades centrais do PAC seria expandir e estimular o crédito habitacional e os investimentos em infra-estrutura, através principalmente CEF e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para isso, serão destinados cerca R\$ 146 bilhões de reais para habitação e saneamento básico.

Para viabilizar as referidas medidas, foi criado um Fundo de Investimentos em Infra-estrutura, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e foi elevada a liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Inicialmente, o governo planeja utilizar cerca de R\$ 5 bilhões do FGTS no Fundo de Investimentos, podendo ainda, alcançar cerca de 80% do valor total do patrimônio líquido do FGTS, que atualmente seria de cerca de 20 bilhões de reais.

Nessa perspectiva, de uma maneira geral, as propostas do PAC almejam superar os vácuos existentes na economia brasileira, estimulando o aumento da produtividade e diminuindo as desigualdades regionais e sociais. Contudo, relativamente a disponibilização para aquisição de moradia e infra-estrutura básica, os mecanismos empregados não diferem muito dos governos anteriores, haja vista que grande parte dos investimentos públicos para o crédito de financiamentos de imóvel continua direcionado para a classe média, não contemplando a camada de poder aquisitivo mais baixo (com até 05 salários mínimos ou sem renda fixa).

Além disso, existem muitos problemas com relação ao gerenciamento desses capitais, no que se refere à possibilidade de superfaturamento dos gastos, má aplicação dos investimentos, corrupção nas licitações, por parte não só das empreiteiras, mas também dos gestores públicos, que nem sempre sabem gerenciar a contento os vultosos recursos destinados aos financiamentos de casa própria.

Dessa forma, apesar da expansão do crédito habitacional e da criação de programas governamentais voltados para habitação, os recursos financeiros ainda não conseguem chegar satisfatoriamente a quem mais necessita, tanto que 60% da população brasileira ainda moram em favelas ou em outros assentamentos precários (IBGE-2004).

Para agravar essa dura realidade, inexistente uma articulação eficiente entre as diversas esferas do poder governamental (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) objetivando a elaboração de projetos que implementem políticas habitacionais destinadas à população de baixa renda, bem como são deficientes as pesquisas realizadas com o intuito de

conhecer a fundo o problema da falta de moradia e das condições estruturais nas quais encontra-se instalada uma enorme gama da população urbana.

Sem instrumentos abalizadores estatisticamente, ou seja, sem diagnósticos precisos, ficam extremamente comprometidos o planejamento, a criação e aplicação desses programas. É preciso, portanto, inventariar, ter conhecimento profundo da dimensão e das reais condições das favelas e das demais ocupações irregulares, para se ter subsídios materiais na formulação de soluções viáveis para tentar resolver concretamente tanto o *deficit* habitacional brasileiro, quanto adequar satisfatoriamente e dignamente as habitações.

Ademais, a burocracia legal e administrativa adotada pelos órgãos públicos e instituições bancárias, como relatado acima, inviabiliza o acesso das camadas mais pobres a esses programas de financiamentos, na medida em que exigem uma série de documentações e procedimentos.

O excesso de burocracia, além de entravar a dinâmica do mercado imobiliário e a consolidação das políticas públicas, incentiva à formação de esquemas de extorsão e corrupção, que desestimula a aplicação de investidores nesses segmentos. Assim, a transparência na prestação de contas públicas e a desburocratização dos financiamentos imobiliários, também são vias essenciais para evitar os desvios de verbas públicas e para agilizar a movimentação comercial na área habitacional.

Nesse diapasão, tanto a falta de moradia, como as precárias condições estruturais das habitações, não são problemas isolados, recentes e restritos a uma ou outra cidade brasileira, muito pelo contrário, são problemas complexos e multidimensionais, que estão disseminados por todo país.

A problemática habitacional tem se agravado e se difundido, principalmente, nas grandes cidades e capitais, como é o caso de Teresina, cidade que estudaremos a seguir.

1.3. Da Cidade Global à Cidade Local: o *déficit* habitacional em Teresina

Tudo o que pode ser imaginado pode ser sonhado, mas mesmo o mais inesperado dos sonhos é um quebra-cabeça que esconde um desejo, ou então o seu oposto, um medo. As cidades, como os sonhos, são construídas por desejos e medos, ainda que o fio condutor de seu discurso, seja secreto, que as suas regras sejam absurdas, as suas perspectivas enganosas, e que todas as coisas escondam uma outra coisa.

Ítalo Calvino

Há várias décadas, na calada da noite, um homem sonha com uma cidade invisível. A imaginação do sonhador flutua seguindo para as proximidades do povoado da Vila Nova do Poti, localizado à margem direita do rio Parnaíba, na região conhecida como “Chapada do Corisco”, denominada assim, em decorrência das constantes faíscas e trovoadas que caem durante o período chuvoso. Gradativamente, a cidade toma contornos, idealizados na forma de um tabuleiro de xadrez, com ruas paralelas e esquinas perpendiculares.

Assim, nasce Teresina, fruto do sonho concretizado do então Presidente da Província do Piauí, José Antônio Saraiva, jovem baiano de apenas 29 anos, cujo mandato perdurou de 07/09/1850 a 12/03/1853, bem como de vários deputados e moradores da Província. Contudo, somente em 16 de agosto de 1852, a cidade Teresina (antigamente grafado Theresina), em homenagem à imperatriz Dona Teresa Cristina Maria de Bourbon, esposa do então Imperador do Brasil, D. Pedro II, torna-se definitivamente o novo centro administrativo da Província do Piauí.

Desde o princípio, Teresina foi uma cidade singular, primeiramente por ser a primeira cidade do Brasil planejada e construída com traçado geométrico, bem como a única capital do Nordeste que não estava localizada no litoral. Ela está sediada na região centro-norte do Estado do Piauí, possuindo uma área de 1.673 Km e uma população de aproximadamente 775.477 mil habitantes (IBGE – 2004). É também chamada de “Mesopotâmia do Nordeste”, por encontrar-se situada entre dois rios (Parnaíba e Poti), bem como de “Cidade Verde”, apelido dado pelo escritor Coelho Neto, em razão da grande quantidade de vegetação existente em suas ruas e avenidas.

Inicialmente, o processo do uso e ocupação do espaço urbano da nova capital desenvolveu-se de forma lenta e gradual, como relata a historiadora Teresinha Queiroz “[...] o crescimento demográfico de Teresina entre 1872 e 1940 não é dos mais acentuados e não alcança sequer à média do Estado no mesmo período” (1998, p. 19).

A partir de 1930, Teresina passa por transformações técnicas e estéticas, com o objetivo de remodelar a cidade, adotando os padrões de desdobramento das metrópoles civilizadas, como o alargamento e a arborização das ruas e avenidas, destacando-se nesse momento a nova roupagem dada à Avenida Frei Serafim, com a finalidade de torná-la um “cartão de visita”. Além disso, foi empregada a circulação de mão única e a pavimentação de várias ruas, principalmente na área central, com o propósito de viabilizar a utilização do automóvel.

Confirmando essa realidade, o historiador Francisco Alcides do Nascimento afirma que

o espaço urbano se transformou com maior rapidez a partir da Revolução de 1930, com a introdução de novos traços e tecnologia, especialmente nos prédios público. Em 1933, os primeiros aviões visitaram a cidade, e as rodovias conquistam maior espaço. Por conseguinte, manifesta-se, também, a tendência a substituir os barcos pelos caminhões (2002, p. 18).

A seguir, durante as administrações dos interventores Landri Sales (1931-1935) e Leônidas de Castro Melo (1937-1945), a cidade passou por importantes reformas que possibilitaram a inauguração da nova sede do Departamento de Correios e Telégrafos, a modernização da rede hospitalar, da construção do convento de São Benedito etc. Com o Código de Posturas de 1939 e a publicação de várias leis, o poder público, almejou regular e disciplinar o comportamento cotidiano da população, a fim de evitar os conflitos e a desordem.

Na década de 1950, ocorre também a edificação da “Ponte dos Noivos”, sobre o rio Poti e, a construção da Avenida João XXIII. Essas transformações estruturais possibilitaram a expansão da cidade rumo à zona Leste e, por conseguinte, o surgimento de vários bairros como o Jóquei, Fátima e São Cristóvão. Gradativamente, essa área passou a ser bastante valorizada, principalmente com a edificação de mansões e prédios luxuosos.

Com relação à taxa de crescimento, a população teresinense manteve índices ainda relativamente baixos durante as referidas décadas, como em 1940 (4%) e 1950 (6,7%). Na verdade, o adensamento populacional da capital piauiense se inicia somente no final de 1950 e, intensificando-se a partir de 1970, em decorrência do movimento migratório campo-cidade oriundo não só do interior do Piauí, mas também proveniente dos Estados do Maranhão e Ceará. Até porque,

[...] a década de 1960 inaugurou uma fase decisiva no desenvolvimento do espaço urbano [...] precisamente nas décadas de 1970 e 1980 se dá à explosão demográfica de Teresina, fato que se articula, estruturalmente, ao intenso fluxo migratório, uma vez que, conforme a Prefeitura, 43,20% dos seus habitantes não eram, em 1980, de naturalidade teresinense (LIMA, 2003, p. 41 e 60).

No início da década de 1980, alterou-se consideravelmente a fisionomia da cidade em virtude do processo de verticalização, principalmente nos bairros Cabral, Frei Serafim e Ilhotas. Relativamente à zona leste, visualizamos a expansão de residências de luxo e o início

da construção de vários edifícios de apartamentos. Incontestemente, portanto, que o maior incremento populacional teresinense ocorreu nos anos de 1970 e 1980, e foi, paulatinamente, reduzindo na década de 1990. Entrementes, esse intenso crescimento urbano não foi acompanhado de políticas públicas consistentes e de planejamentos urbanos adequados, o que favoreceu o inchamento desordenado da cidade e a precariedade da implementação dos serviços públicos.

Para agravar essa situação, a partir das décadas de 1980 e 1990, em virtude das constantes crises econômicas, dos altos índices de inflação e da diminuição do Produto Interno Brasileiro (PIB), ocorreu um aprofundamento das desigualdades e da concentração espacial da pobreza na cidade. Tal situação pode ser comprovada, através das tabelas de números 03 e 04 configuradas abaixo.

TABELA 3
Evolução demográfica. Teresina (1950-2000)

ANO	POP.TOTAL	POP.URBANA	POP.RURAL	TAXA CRESC. ANUAL
1950	90.723	51.417	39.306	2,98
1960	142.691	98.329	44.362	4,63
1970	220.487	181.062	39.425	4,45
1980	377.774	339.042	38.732	5,54
1991	599.272	556.911	42.361	4,28
1996	655.473	613.767	41.706	1,84
2000	715.360	677.470	38.732	2,03

Fonte: IBGE (1970; 1980; 1991; 1996; 2000).

TABELA 4
Pessoa responsável pelo domicílio, com rendimento mensal de até 3 salários mínimos - 2000

MUNICÍPIO	TOTAL	ATÉ 1/4	MAIS DE 1/4 A 1/2	MAIS DE 1/2 A 3/4	MAIS DE 3/4 A 1	MAIS DE 1 A 1 1/4	MAIS DE 1 1/4 A 1 1/2	MAIS 1 1/2 A 2	MAIS DE 2 A 3
TERESINA	466.570	4.403	16.808	25.867	181.442	25.200	47.722	88.758	76.370

Fonte: IBGE – CENSO DEMOGRÁFICO – 2000.

Diante dessa conjuntura, tornou-se extremamente complicada a viabilidade dos teresinenses terem satisfeitos as necessidades básicas (alimento, transporte, educação e

saúde), bem como terem a capacidade de pagar aluguel ou de conquistar o sonho da casa própria. Nesse sentido, expulsos de seus lugares, em razão das estratégias urbanísticas, ou filhos da fome, da seca, do desemprego, do subemprego ou mesmo assalariados mal remunerados, a parcela mais pobre da sociedade luta diariamente para se inserir na urbe.

No Estado do Piauí, segundo o IBGE (2004), o *déficit* habitacional corresponde a 300.000 moradias, sendo que só a capital tem uma carência de 170.000 habitações. Na ausência de alternativa habitacional regular, os grupos sociais excluídos recorrem à construção de casas em áreas irregulares, insalubres, de risco ou simplesmente invadem terrenos públicos e privados.

Dessa forma, “no campo das práticas, surgem novas formas de enfrentamento da questão do uso do solo urbano, tanto por parte da população que, não tendo acesso ao mercado de terras nem condições de pagar aluguel, busca a favela como a alternativa de sobrevivência, quanto aos poderes públicos” (LIMA, 2003, p. 66).

A partir de 1970, inicia-se o processo de surgimento das favelas⁶ e das ocupações irregulares no tecido urbano teresinense, que foram se intensificando, principalmente, na década de 1980. Essas concentrações territoriais são marcadas desde o princípio pelo estigma da clandestinidade, pois não têm identificação, suas ruas não têm nome, suas casas não têm número, os bairros ninguém sabe como se chamam. Ademais, faltam as condições básicas mínimas, como água encanada, saneamento, luz elétrica, coleta de lixo etc.

Na tentativa de reverter ou ao menos amenizar todas as problemáticas da questão urbana, no tocante à esfera federal e estadual, por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH) e a Companhia de Habitação do Piauí (COHAB-PI), foram edificadas em Teresina vários conjuntos habitacionais em áreas distantes do centro urbano. De acordo com dados fornecidos pela COHAB-PI (2001), nessa época foram construídos o Conjunto do Parque Piauí (zona Sul); o Conjunto do Mocambinho I, II e III (zona Norte) e o Conjunto Itararé e Renascença (zona Leste). Contudo, em razão da localização desses bairros, os moradores

⁶ Não há entre os autores um consenso a respeito da origem do termo “favela”, porém a maioria defende, que essa denominação surgiu primeiramente no Morro da Providência, que fica atrás da Central do Brasil. Essa localidade foi batizada no final do século 19 como Morro da Favela, daí também a origem do nome (substantivo) que se espalhou depois por outras comunidades carentes do Rio de Janeiro e do Brasil. Os primeiros moradores do Morro da Favela eram ex-combatentes da Guerra de Canudos e se fixaram no local por volta de 1897. Por sua vez, o faveleiro, mais popularmente favela, era um arbusto típico do sertão nordestino, que identificava as moradias dos seguidores de Antônio Conselheiro, como também a elevação onde construíram suas casas, o Morro da Favela, no Arraial de Canudos, no sertão da Bahia, como descreveu Euclides da Cunha em *Os sertões*. Com o retorno dos soldados para o Rio, o governo prometeu casas para os combatentes na então capital federal, tendo em vista os entraves políticos e burocráticos atrasaram a construção dos alojamentos, os ex-combatentes passaram a ocupar provisoriamente as encostas do morro - e por lá acabaram ficando. Posteriormente, o termo favela passou a ser utilizada não só nos morros do Rio de Janeiro, mas em todo o Brasil, para designar lugares onde a população de baixa renda se aglomera, morando sem pagar. (Valladares, 2005, p. 85).

sentiram-se prejudicados devido aos altos custos em transporte coletivo e à deficiência dos serviços urbanos.

Com relação, à esfera Municipal, a Prefeitura Municipal de Teresina iniciou um processo de intervenção no espaço, por intermédio da elaboração de leis e códigos vinculados ao uso do solo e zoneamento urbano. Inicialmente, na primeira gestão do prefeito Wall Ferraz (1975-1979), ocorreu à elaboração do I Plano Estrutural de Teresina (I PET), através da Lei n. 1591 de 31/05/78, que tinha como meta realizar “zoneamento que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano de Teresina, preocupando-se em fixar padrões de densidade por zonas, mediante a definição das áreas de expansão e implantação do perímetro urbano” (SILVA, 1989, p. 52).

Durante os períodos de 1980 a 1986, com recursos do BNH são edificados 19 conjuntos habitacionais em Teresina, que englobaram 19.462 unidades habitacionais, já a COHAB-PI nessa mesma época construiu 4.419 moradias (PIAUI, GOVERNO DO ESTADO, 2001). Em 1985, durante a gestão do governador Hugo Napoleão (1983-1986), ocorreram os primeiros assentamentos por meio da desapropriação e da regularização da posse, como foi o caso das Vilas Risoleta Neves e Tancredo Neves.

Contudo, a maioria dos programas habitacionais oferecidos pelo poder público era insuficiente para atender a demanda, como também burocráticos, na medida em que exigiam uma vasta documentação e renda comprovada, o que inviabilizava a participação de indivíduos que não atendiam tais requisitos.

Nesse período, presenciamos também o crescimento dos movimentos sociais⁷ urbanos teresinenses. Formados por várias entidades não governamentais, os movimentos sociais passaram a ter um papel crucial no processo de reivindicação e pressão, junto aos poderes públicos e a sociedade civil no tocante a luta por moradia.

A partir da execução de reuniões e assembléias, esses movimentos orientavam e organizavam campos de atuação dos grupos excluídos no âmbito local, bem como conclamavam a presença de mídia e de políticos, almejando dar maior repercussão e visibilidade aos conflitos urbanos.

É necessário assinalar, ainda, a participação da Igreja Católica no que se refere ao apoio direcionado aos movimentos sociais, por meio das Pastorais e das Comunidades

⁷ Os movimentos sociais designam aquelas confrontações deliberadas e crônicas, de tempo longo, não temporárias, mas permanentes, entre grupos sociais populares ou subalternos, de um lado, e seus reconhecidos opressores, de outro. Tais movimentos sociais populares, quer sejam rurais quer sejam urbanos, pressupõem uma organização prévia, elaboram uma ideologia unificadora de contestação ao estabelecido, mesmo que seja uma ideologia religiosa, e formulam um projeto alternativo para o sistema de poder e para o modo de produção (MULS, 1981, p. 58).

Eclesiais, o poder eclesiástico incentivava as mobilizações populares na defesa dos direitos humanos, centralizando-se, sobretudo, na luta pela terra urbana e na melhoria das condições de vida da população mais carente.

Através das palestras e das práticas evangélicas, membros da igreja orientavam os integrantes das associações de moradores e dos movimentos de bairros a reivindicar, junto aos aparelhos governamentais, a melhoria dos serviços públicos de suas comunidades, como também da regularização dos loteamentos irregulares.

Cabe destacar que, num primeiro momento, o período compreendido de 1970-1985, esses movimentos se desenvolveram de forma isolada, em contrapartida, o Estado tentava dirimir os conflitos, removendo os moradores para conjuntos habitacionais distantes do perímetro urbano, como foi o caso da favela COHEBE (zona sul - 1982), em que os moradores foram transferidos para o Conjunto Angelim ou Promorar.

Num segundo momento, que ocorre a partir de 1986, os movimentos de luta em torno da moradia ganharam envergadura em Teresina, posto que se tornaram mais articulados e organizados, em virtude de uma maior participação, não só de vários partidos políticos de esquerda como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B), mas também do apoio de várias entidades não governamentais, tais como: o Movimento dos Sem Teto (MST), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários (FAMCC) e a Federação de Associações de Moradores do Estado do Piauí (FAMEPI), dentre outras.

Essas instituições incentivaram as associações de moradores e lideranças políticas a realizarem novas ocupações, conseqüentemente, 67,8% das favelas, na cidade, originaram-se nessa época, dentre elas, a Vila da Paz (1986), que somente foi regularizada em 1987. Além disso, a própria imprensa (escrita e falada) passa a dar maior visibilidade a essas formas de protesto, na medida em que diariamente noticiava as constantes denúncias e manifestações nas áreas de conflitos.

Em 1986, Wall Ferraz (1985-1988) assume pela segunda vez a prefeitura de Teresina, avivando as ações de desapropriação/assentamento das famílias faveladas. Nesse período, houve várias desapropriações realizadas pelo governo municipal, que vão dar origem às Vilas Bom Jesus I e II, Novo Horizonte, Mafrense I e Água Mineral II, totalizando, ao final, 2.450 famílias em situação regularizada. Posteriormente, o referido prefeito realiza novas regularizações, sendo assentadas por volta de 1.800 famílias (SEMPPLAN-2000).

Nessa época, realiza-se também a organização do II Plano Estrutural de Teresina (II PET), instituído pela Lei n. 1932, de 16/08/1988, que teve por finalidade incorporar na

legislação urbana “a regularização das ocupações localizadas em áreas de conflito”, criar o “Fundo Municipal de Terras”, bem como nortear a expansão da cidade em direção à zona Leste, demarcando as cinco zonas administrativas da cidade, quais sejam: Centro, Norte, Sul, Sudeste e Leste.

A criação das zonas administrativas possibilitou a descentralização do poder administrativo municipal, isso facilitou o controle e a organização dos bairros, na medida em que cada zona ficava sob o comando de um administrador, e este, por conseguinte, prestava contas com o prefeito. Assim, cada administrador pôde concentrar-se nas deficiências e carências dos bairros pertencentes às zonas sob o seu comando.

Apesar dos avanços alcançados e do aumento do número de assentamentos e desapropriações, as invasões continuaram. Da mesma forma, o *déficit* habitacional permaneceu em progressão geométrica, devido ao fato de “além das ações do governo terem sido marcadas, na prática, pela ambigüidade de comportamento, autoritarismo e disponibilidade para o diálogo, essas ações serviram, na realidade, mais para amenizar as pressões e o impacto dos conflitos na cidade do que resolver o problema da moradia” (RODRIGUES NETO, 2005, f. 30).

Tais condutas, além de não resolverem a problemática habitacional, estimularam a formação das ocupações irregulares, na medida em que criavam uma enorme lacuna entre o que era pregado e o que era vivenciado.

Na década de 1990, o problema habitacional teresinense intensificou-se, como também se agravou processo de favelização na cidade, em virtude das crises econômicas nacionais e locais e da extinção do BNH, provocando uma retração dos investimentos federal e estadual no setor imobiliário teresinense, principalmente, no tocante a produção de moradias voltadas para a população com renda de 01 a 03 salários mínimos.

Ademais, durante os anos de 1990 a 1994, ficaram paralisadas as atividades da COHAB-PI, somente retornando em 1995. Logo, até 1998, somente 22 conjuntos foram construídos por essa instituição, com recursos oriundos do Instituto de Assistência e Previdência do Estado do Piauí (IAPEP) e do programa federal “Habitar Brasil”, perfazendo um total de 4.086 unidades habitacionais. Esses valores são insignificantes, se levarmos em consideração a carência de moradia do período (COHAB-2001).

Durante o terceiro mandato do prefeito Wall Ferraz (1993-1996), a prefeitura de Teresina realiza o primeiro Censo das Vilas e Favelas, que revelou a existência de 141 favelas ou ocupações irregulares, também chamadas de “vilas”. Dando continuidade à denominada “política de bairros”, a administração municipal passa a priorizar a urbanização das favelas.

Nesse período, surgiram grandes assentamentos oficiais, como: Parque Dagmar Mazza (zona Sul), Parque Wall Ferraz (zona Norte) e Parque Anita Ferraz e Parque Mão Santa (zona Leste). Nesses locais, a situação de extrema pobreza evidenciava não só as precárias condições de moradia, como também o baixo nível educacional e de renda da população. Grande parte desses moradores é composta por desempregados, biscateiros, camelôs e trabalhadores domésticos.

O Censo das Vilas e Favelas representou o ponto de partida para uma política habitacional implantada pelo Município, atualmente denominada Programa Moradia Digna e Segura. O Censo segue um rígido procedimento, que se inicia com o cadastramento das famílias, posteriormente, com as informações coletadas e organizadas, a partir daí a prefeitura traça um perfil da realidade socioeconômica das vilas e favelas e passa então a elaborar as dinâmicas e estratégias dos projetos a serem executados.

Essas ações incluem várias operações, como a desapropriação e a regularização dos terrenos ocupados ilegalmente (Projeto Morar Legal), a concessão de lotes de terra a famílias de baixa renda (Projeto Lotes Urbanizados), a construção de moradias em regime de mutirão (Projeto Minha Casa) e a substituição das casas de taipa pelas de alvenaria (Projeto Casa Melhor).

O segundo Censo das Vilas e Favelas ocorreu em 1996, nessa época foram concedidos título de cessão de posse e uso para 3.906 famílias, bem como foram atendidas cerca de 3.311 famílias que ocupavam áreas de risco. A prefeitura “sob essa faceta, busca erigir no imaginário social, a representação de um governo de raiz popular. Essa imagem, efetivamente, se cristaliza, definindo sua recondução ao executivo municipal para o exercício do terceiro mandato (1993-1996)” (LIMA, 2003, p. 79).

Entretantes, para muitos membros da sociedade teresinense, essa forma de administração adotada pela prefeitura, não era vista de forma positiva, sob o fundamento de que para ganhar apoio popular, o prefeito Wall Ferraz fomentava e incentivava as “invasões” em Teresina.

Com a morte do prefeito Wall Ferraz, ocorrida em 22/03/1995, assume interinamente a prefeitura de Teresina, o vice-prefeito Francisco Gerardo. Em 1996, ocorreram novas eleições, vencendo o candidato da situação, Firmino Filho (1997-2000), que foi Secretário de Fazenda do Município de Teresina, durante as duas últimas gestões de Wall Ferraz.

O prefeito Firmino Filho, apesar de ter mantido alguns projetos do seu antecessor, buscou adotar um estilo administrativo pessoal, tendo como principais características a

modernização da máquina administrativa e a adoção de modelo de gestão democrático e participativo. Uma dessas medidas foi à implantação do projeto “Vila-Bairro”, criado em 07/01/1997, sob o Decreto-lei n. 3.344, que articula e coordena a execução integrada de projetos nas diversas áreas de atuação da prefeitura de Teresina, dentre eles, o Programa Moradia Digna e Segura, desenvolvido pela Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo.

O projeto Vila-Bairro tem como principal meta dotar as vilas e favelas de um padrão mínimo de urbanização e estimulá-las para o desenvolvimento socioeconômico, por meio de ações que dinamizem os setores da saúde, educação, esporte e lazer, meio ambiente, saneamento básico, urbanização, moradia, transporte coletivo, emprego e renda etc. Esse programa tornou-se referência em políticas públicas de habitação, conseqüentemente, foi premiado em 2000, pela Organização das Nações Unidas – ONU e pela Caixa Econômica Federal (prêmio “Caixa, Melhores Práticas”).

Esse projeto “teve ressonância, por se tratar de uma ação direta e de grande visibilidade nas favelas da cidade, produzindo um forte efeito-demonstração capaz de garantir a continuidade do PSDB na Prefeitura” (LIMA, *apud*, RODRIGUES NETO, 2005, f. 59). Até porque o discurso defendido pela prefeitura de Teresina, estimulava no imaginário social dessas comunidades a idéia de que, ao elevar uma ocupação ou uma favela à condição de vila, oportunizava o acesso a outros direitos.

Outros mecanismos foram criados visando garantir a eficácia do programa Vila-Bairro, um deles foi o Conselho Municipal de Habitação, outro foi o Fundo Municipal de Habitação. Esses instrumentos têm como finalidade precípua a elaboração e a implementação de programas de habitação e urbanismo, através da participação de representantes do poder público municipal e da sociedade civil.

Os recursos que subsidiam esses programas são oriundos de dotações orçamentárias do Município; pagamento dos financiamentos habitacionais; doações; auxílios e contribuições de terceiros e recursos dos governos estadual e federal, bem como de outros órgãos públicos e de organismos internacionais de cooperação.

Nesse contexto, não se pode deixar de reconhecer que essas ações municipais tiveram e têm um papel fundamental, na medida em que buscam mecanismos eficazes para a regularização do título da propriedade dos moradores de áreas clandestinas, bem como estimulam a melhoria das condições estruturais desses espaços. Contudo, exigem a necessidade de dotação orçamentária para poder se realizar e nem sempre a prefeitura possui recursos financeiros suficientes para arcar com os custos que esses programas demandam.

Essas medidas adotadas pela prefeitura de Teresina atenderam diretamente as idéias defendidas pelo economista peruano Hernando de Soto, quando propõe que

os negócios, atividades e assentamentos ilegais sejam vistos não como um problema, mas como “capital morto” de valor inestimável, o qual, se devidamente reanimado e transformado em “capital líquido”, pode vir a reativar sobremaneira a economia urbana e a combater a crescente pobreza social (FERNANDES, 2006, p. 142).

Nesse prisma, para mudar o cenário dessas comunidades, é preciso haver um “choque da legalidade”, ou seja, para que os moradores possam investir em negócios e nas suas casas, necessitam se sentir seguros, e isso somente aconteceria através da legalização jurídica desses espaços, por meio da concessão de títulos de propriedade individual plena.

Essas propostas têm tido o apoio e o incentivo de várias instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, sob o fundamento de que a regularização fundiária é uma condição essencial para a ampliação do mercado e da reativação da economia urbana. Além de Teresina, com o projeto “Vila Bairro”, outras cidades brasileiras têm tentado colocar em prática esses procedimentos, como é o caso do Rio de Janeiro, com a implantação do programa “Brasil Legal”.

Todavia, existem algumas críticas no que diz respeito à eficiência concreta dessas condutas, sob o fundamento de que, quando adotadas de forma isolada, ou seja, a mera regularização da propriedade através da concessão de títulos individuais, não há a garantia da fixação do indivíduo, nem tampouco é solução plena para o problema do *déficit* habitacional e da inadequação das habitações, haja vista que, com frequência, os moradores das áreas regularizadas acabam vendendo suas casas, e passam a ocupar outras áreas de conflito, mantendo um ciclo vicioso sem fim, com a inicialização de novos processos de ilegalidade.

Com efeito, constatamos que, apesar da grande maioria dessas ocupações serem formadas por indivíduos que realmente lutam e desejam ver concretizado o sonho da moradia, é preciso ter cautela quanto ao uso da desapropriação como instrumento de solução da questão fundiária urbana, pois, em muitos casos, esse mecanismo pode ser utilizado como um poderoso meio para fins especulativos, financeiros e políticos.

Especulativos porque, em muitas situações, os próprios proprietários estimulam a realização dessas invasões em seus terrenos, principalmente, em áreas desvalorizadas, com o intuito de negociarem junto às esferas governamentais a desapropriação do imóvel e, na expectativa de que uma vez legalizada, a área tenha mais oportunidade de acesso aos recursos

de infra-estrutura. Em contrapartida, esses locais que antes eram inacessíveis e desprezados, passam a ter maior valorização no mercado imobiliário.

Quanto ao interesse político, porque em muitos casos, parlamentares e líderes de associações aproveitarem-se desses movimentos para se promoverem politicamente, não só junto à mídia, mas também junto à própria comunidade, com o propósito de serem conhecidos e conquistarem apoio popular nas disputas de cargos eletivos.

De outro lado, visando interesses lucrativos, pois muitos agentes do mercado de imóveis lançam loteamentos nas franjas da cidade, a fim de estimular a expansão da infraestrutura urbana e valorizar os terrenos vazios, que se localizam entre as áreas centrais e os núcleos na periferia, contribuindo para acentuar ainda mais o fenômeno da periferização⁸ da população, na medida em que distancia os aglomerados habitacionais das áreas centrais.

Desse modo, uma vez que o solo urbano é uma das principais mercadorias das sociedades modernas, e seu valor depende “dos atributos físicos que detêm (tais como declividade de um terreno ou qualidade de uma construção) e locacionais (acessibilidade a centros de serviços ou negócios e/ou proximidade a áreas valorizadas da cidade)” (ROLNIK, 2004, p. 63), a intervenção estatal deve sempre ter o cuidado e a preocupação de desenvolver o plano urbanístico baseando-se em diretrizes gerais e sem desconsiderar as diversas peculiaridades e necessidades que envolvem os sujeitos que compõem o cenário urbano.

No final do primeiro mandato de Firmino Filho, realiza-se o III Censo das Vilas e Favelas de Teresina (1999), que buscou averiguar a quantidade e o grau de extensão das vilas e favelas no espaço urbano teresinense. Esse foi até o presente momento, o último censo realizado pela administração municipal, apesar de apresentar dados um tanto quanto defasados, tendo em vista o decorrer dos vários e das enormes transformações ocorridas no espaço urbano teresinense, suas informações são úteis para evidenciar a contínua formação das ocupações irregulares na cidade de Teresina, durante o período de 1991 a 1999, conforme demonstra a tabela abaixo.

⁸ As periferias urbanas são “áreas de concentração de moradias de população de baixa renda, carentes dos serviços básicos essenciais e que sofrem os efeitos de longos deslocamentos para o trabalho, consumo e lazer. Reforçam um ciclo de pobreza cada vez mais difícil de romper” (MOURA, 1996, p. 11).

TABELA 5
Expansão de vilas e favelas em Teresina

Zonas	Quantidade de áreas			
	1991	1993	1996	1999
Leste	14	51	48	45
Sudeste	06	28	28	31
Sul	18	39	48	45
Norte	15	17	20	22
Centro	03	06	05	07
TOTAL	56	141	149	150

Fonte: Perfil de Teresina 1992 – SEMPLAN

Censo das vilas e favelas de Teresina 1993 – SEMTCAS

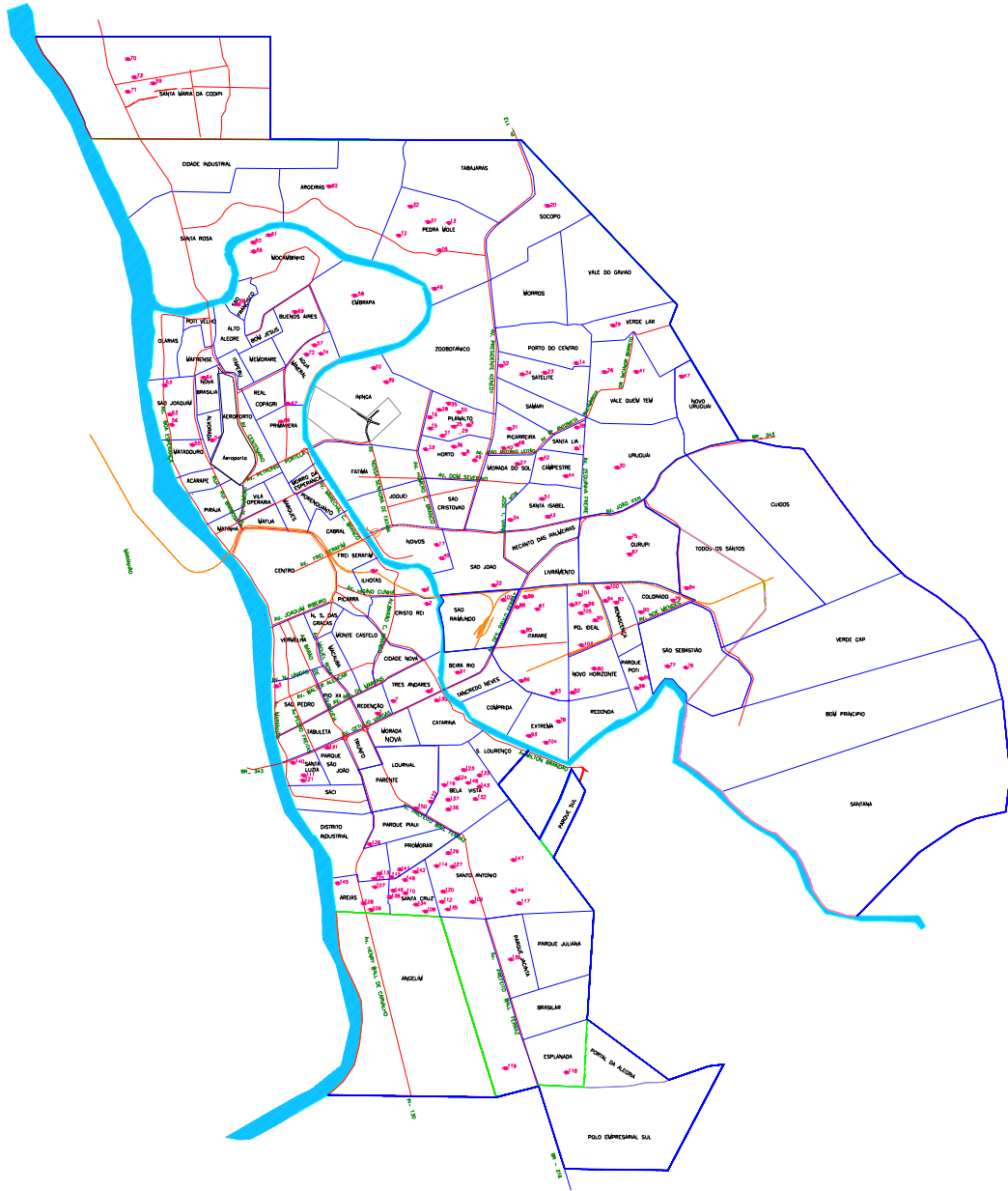
Censo das vilas e favelas de Teresina 1999 – SEMHUR

Adiante, também, podemos observar por meio da apresentação do mapa a seguir, que as ocupações irregulares em Teresina se desenvolveram de forma dispersa, atingindo todo o território urbano. Assim, houve a formação de vilas e favelas em todas as zonas da cidade, como é caso da Vila do Avião, Santa Bárbara e Firmino Filho I, ambas na zona Leste; Alto da Ressurreição, na zona Sudeste; Monte Alegre na zona Norte; e, por fim a Vila Irmã Dulce na zona Sul.

Essa dispersão generalizada dificultou tanto o controle, quanto às possibilidades de solução desses conflitos, por parte dos órgãos competentes, como o poder judiciário e o poder executivo (municipal e estadual), haja vista que, por diversas vezes, essas ocupações ocorriam concomitantemente.

Além disso, observa-se também, que tais ocupações se formaram não só as franjas da cidade de Teresina, mas paralela e próximas aos bairros e áreas nobres. Desse modo, paulatinamente as vilas e favelas foram de tal modo, se sedimentando e expandindo ao tecido urbano, que não havia mais como revertê-las.

FIGURA I
VILAS E FAVELAS DE TERESINA,
 1999



LEGENDA
 . VILAS E FAVELAS
 — LIMITES DE BAIRROS

ADAPTAÇÃO: Mapa Vilas e Favelas de Teresina
 FONTE: SEMPLAN (1999)

LEGENDA

MAPA VILAS E FAVELAS - 1999

SUDESTE			SUL			LESTE		
Nº. ORD.	LOCALIDADE	BAIRRO	Nº. ORD.	LOCALIDADE	BAIRRO	Nº. ORD.	LOCALIDADE	BAIRRO
75	VILA ALTO RESSURREICAO	GURUPI	106	VILA ANGELICA	AREIAS	08	FAVELA RUA ACESIO R. MONTEIRO	HORTO
76	RESIDENCIAL ARAQUAIA	SÃO SEBASTIAO	107	VILA AREIAS	AREIAS	09	FAVELA RUA ADALBERTO C. LIMA	PLANALTO
77	VILA BAGDA	SÃO SEBASTIAO	108	RESIDENCIAL BETINHO	SANTA CRUZ	10	FAVELA DA RUA ALUISIO LIMA	ININGA
78	VILA BOA ESPERANCA	EXTREMA	109	VILA BOA VISTA	SANTO ANTONIO	11	VILA AMAZONIA	SANTA LIA
79	VILA BOM JESUS III	COLORADO	110	VILA BOM JESUS I	SANTA CRUZ	12	VILA DO AVIAO	PEDRA MOLE
80	VILA CEL.CARLOS FALCAO	N. HORIZONTE	111	FAVELA RUA CANAÁ	SANTA LUZIA	13	PARQUE ANITA FERRAZ	PEDRA MOLE
81	VILA DO C.S.U.	ITARARE	112	VILA C.LUCIA-FELICIDADE	SANTO ANTONIO	14	VILA BANDEIRANTE	PORTO CENTRO
82	VILA DONA LUCY	N. HORIZONTE	113	VILA CAROLINA SILVA	D. INDUSTRIAL	15	FAVELA DA RUA BELCHIOR BARROS	PLANALTO
83	VILA EUGENIA FERRAZ	ITARARE	114	VILA CIAC	SANTO ANTONIO	16	FAVELA RUA BENIGNO R. LEMOS	PLANALTO
84	FAVELA FERROVIARIA	T. OS SANTOS	115	VILA CLEMENTE FORTES	PROMORAR	17	VILA DO CEU	NOIVOS
85	VILA FLAMBOYANT	ITARARE	116	VILA CONCORDIA	BELA VISTA	18	VILA CIDADE JARDIM	PEDRA MOLE
86	VILA FRANCISCA LEMOS	ITARARE	117	PARQUE DAGMAR MAZZA	SANTO ANTONIO	19	VILA CIDADE LESTE	VERDE LAR
87	RESIDENCIAL FREI DAMIAO	GURUPI	118	VILA DA GLORIA	ESPLANADA	20	VILA CEL. CORREIA LIMA	SOCOPO
88	VILA MARIANA FORTES	ITARARE	119	VILA IRMÁ DULCE	ANGELIM	21	FAVELA DA RUA DEZENOVE	PLANALTO
89	FAVELA MOÇAMBIQUE	ITARARE	120	VILA MARIANA	SANTO ANTONIO	22	VILA DIVINA	SÃO JOÃO
90	VILA MONTE HOREBE	COLORADO	121	FAVELA RUA M. NEGRO	SANTA LUZIA	23	VILA FIRMINO FILHO I	SATELITE
91	VILA N. SA. DA GUIA	BEIRA RIO	122	VILA MORADA NOVA	L. PARENTE	24	VILA FRATERNIDADE	SATELITE
92	VILA PADRE LUIZ	RENASCENÇA	123	VILA N. S. APARECIDA	BELA VISTA	25	FAVELA DA RUA GENES CELESTE	PLANALTO
93	VILA PANTANAL	EXTREMA	124	VILA N. S. DE FATIMA	BELA VISTA	26	PARQUE GOVERNADOR MÃO SANTA	VALE QUEM TEM
94	VILA PARIS	RENASCENÇA	125	VILA N.S. ROSARIO I E II	D. INDUSTRIAL	27	FAVELA DA RUA HELI C. BRANCO	M DO SOL
95	VILA PARQUE IDEAL	PARQUE IDEAL	126	VILA NOVA II	PARQUE PIAUI	28	FAVELA DA RUA ISAAC FERREIRA	PLANALTO
96	VILA PARQUE ITARARE	PARQUE IDEAL	127	VILA PARAISO	SANTO ANTONIO	29	FAVELA DA RUA JOAO CARVALHO	PLANALTO
97	VILA PARQUE NAILANDIA	PARQUE POTI	128	VILA PO. ANTARCTICA	AREIAS	30	VILA LADEIRA DO URUGUAI	URUGUAI
98	VILA POTY I	PARQUE POTI	129	VILA PARQUE PROMORAR	SANTO ANTONIO	31	VILA MADRE TEREZA DE CALCUTA	PIÇARREIRA
99	VILA POTY II	PARQUE POTI	130	VILA PQ. RODOVIARIO	CATARINA	32	VILA MEIO NORTE	PEDRA MOLE
100	VILA PROGRESSO	RENASCENÇA	131	VILA PARQUE SÃO JOÃO	PQ. SÃO JOÃO	33	VILA MIRANDA DANTAS	HORTO
101	VILA SANTA CLARA	PARQUE IDEAL	132	VILA PENEDO	BELA VISTA	34	VILA MORADA DO SOL	SANTA ISABEL
102	VILA SÃO RAIMUNDO	S. RAIMUNDO	133	VILA PLANALTO NORTE	BELA VISTA	35	FAVELA DA RUA MOTORISTA CHICÃO	PLANALTO
103	VILA UNIVERSAL	PARQUE IDEAL	134	VILA PL. SANTA FE	SANTA CRUZ	36	FAVELA MORRO DA GARRINCHA	HORTO
104	VILA VERDE	EXTREMA	135	VILA PL. SANTO ANTONIO	SANTO ANTONIO	37	VILA NOVA I	PEDRA MOLE
105	VILA WALL FERRAZ III	PARQUE IDEAL	136	VILA PLANALTO SUL	BELA VISTA	38	VILA PADRE CICERO	SANTA LIA
			137	VILA PROF. WALL FERRAZ	BELA VISTA	39	VILA PARQUE ININGA	ININGA
			138	VILA SANTA CRUZ	SANTA CRUZ	40	FAVELA DA RUA PEDRO BASILIO	PIÇARREIRA
			139	VILA SANTA HELENA	PQ. JACINTA	41	VILA PLANALTO URUGUAI	VALE QUEM TEM
			140	VILA SANTA LUZIA	SANTA LUZIA	42	VILA SAMARITANO	CAMPESTRE
			141	VILA SANTA MARIA	PROMORAR	43	VILA SANTA ISABEL	SANTA ISABEL
			142	VILA SANTA RITA	SANTA CRUZ	44	VILA SANTA MARIA DE JESUS	CAMPESTRE
			143	VILA SANTO ANTONIO	BELA VISTA	45	VILA SÃO JOSE	NOIVOS
			144	VILA S.FRANCISCO I, II, III	SANTO ANTONIO	46	VILA SAO JOSE DO ALTO BONITO	PEDRA MOLE
			145	VILA SÃO FRANCISCO IV	AREIAS	47	VILA TERESA BRITO	NOVO URUGUAI
			146	VILA S. J. ESPERANÇA	SANTA CRUZ	48	FAVELA DA RUA TOMAS DE AQUINO	PIÇARREIRA
			147	VILA TIRADENTES	SANTO ANTONIO	49	FAVELA DA RUA TOMAZ EDSON	HORTO
			148	VILA UNIÃO	BELA VISTA	50	FAVELA DA RUA ULISSES MARQUES	PLANALTO
			149	VILA WALL FERRAZ I	SANTA CRUZ	51	VILA UNIÃO I, II E III	SANTA ISABEL
			150	FAVELA ZERO	L. PARENTE	52	VILA ZOOBOTANICO I	SATELITE
TOTAL = 31 - VILAS			TOTAL = 45 - VILAS			TOTAL = 45 - VILAS		

CENTRO			NORTE		
Nº. ORD.	LOCALIDADE	BAIRRO	Nº. ORD.	LOCALIDADE	BAIRRO
1	VILA CARLOTA FREITAS - JERUSALEM	REDENAÇÃO	53	VILA APOLONIA	SÃO JOAQUIM
2	VILA FERROVIARIA I - CHAGAS LIRA	CRISTO REI	54	FAVELA AV. CAMPO MAIOR	ALVORADA
3	VILA FERROVIARIA II - M. RESENDE	ILHOTAS	55	VILA BOM JESUS II	MATADOURO
4	FAVELA DA ILHOTAS	ILHOTAS	56	VILA CARLOS FEITOSA	SÃO JOAQUIM
5	VILA NOVA PARNAIBA	SAO PEDRO	57	VILA CERMAP	AGUA MINERAL
6	VILA DA PAZ	TRES ANDARES	58	VILA EMBRAPA	EMBRAPA
7	VILA SÃO JOSE DA COSTA RICA	TRES ANDARES	59	PARQUE FIRMINO FILHO	STA. M. CODIPI
			60	VILA FIRMINO FILHO II	MOCAMBINHO
			61	VILA MOCAMBINHO	MOCAMBINHO
			62	VILA MONTE ALEGRE II	AROEIRAS
			63	VILA PADRE EDUARDO	SÃO JOAQUIM
			64	VILA PANTANAL II	NOVA BRASILIA
			65	RESIDENCIAL POTY-MOCA	MOCAMBINHO
			66	RESIDENCIAL PRIMAVERA	PRIMAVERA
			67	VILA RISOLEITA NEVES	AGUA MINERAL
			68	VILA S.FRANCISCO NORTE	SÃO FRANCISCO
			69	VILA SINHA BORGES	BUENOS AIRES
			70	SANTA MARIA DA CODIPI	STA. M. CODIPI
			71	SANTA MARIA VASSOURAS	STA. M. CODIPI
			72	VILA TRINDADE	AGUA MINERAL
			73	PARQUE WALL FERRAZ	STA. M. CODIPI
			74	VILA WALL FERRAZ II	AGUA MINERAL
TOTAL = 07 - VILAS			TOTAL = 22 - VILAS		

Fonte: SEMPLAN, 1999.

TOTAL = 150 VILAS

Durante o segundo mandato, Firmino Filho (2001-2004) “apenas deu continuidade ao desenvolvimento de ações fncadas e já previstas na sua primeira gestão, como a realização do Congresso da Cidade, no qual se elaborou um Plano para o desenvolvimento Integrado e Sustentável de Teresina, denominado Agenda 2015, uma espécie de um novo plano diretor da cidade, nos moldes do Planejamento Estratégico, metodologia adotada em várias cidades do país, na década de 1990” (RODRIGES NETO, 2005, f. 59).

As estratégias adotadas nessa segunda administração focalizaram-se na regularização de espaços localizados em todas as áreas da malha urbana, entretentes, foram priorizados na maioria dos casos, locais sem infra-estrutura e distantes das áreas urbanizadas, perpetuando, por conseguinte, a segregação espacial.

Nessa fase, os investimentos financeiros foram destinados a vários programas, dentre eles, Projeto Minha Casa, que subsidiou a construção de moradias na zona Sudeste (1.157 unidades), zona Norte (758 unidades), zona Leste (624 unidades), Sul (485 unidades) e centro (99 unidades). Relativamente ao Projeto Casa Melhor, os incentivos monetários dirigiram-se para a melhoria das estruturas das habitações, beneficiando na zona Sul (1.470 domicílios), na zona Sudeste (496 domicílios), zona Leste (1.269 domicílios), zona Norte (1.419 domicílios) e centro (67 domicílios) (SEMPPLAN-2001).

Todavia, apesar das constantes implementações das ações municipais, como o assentamento e a melhoria de várias favelas, os movimentos de ocupações não diminuem, tanto que surgem “cerca de 40 vilas e favelas, em especial nas franjas da periferia, dentre as quais, podem ser citadas: Parque Universitário, localizada no bairro Piçarreira, e Vila Mirante dos Morros, localizada no Vale do Gavião, ambas na zona Leste; Parque Extrema, no bairro Comprida, e Washington Feitosa, no São Sebastião, ambas zona Sudeste; Parque Palmeirais, no bairro Areias, Ocupação Bahema, no Esplanada, ambas na zona Sul; Parque Brasil I e II, no bairro Santa Maria da Codipe, na zona Norte” (RODRIGUES NETO, 2005, f. 40-42).

Essa situação persiste, em decorrência não só do êxodo rural atraindo indivíduos provenientes de outros municípios do Estado do Piauí e de outros Estados, mas também em virtude dos permanentes fluxos de mobilidade domiciliar interna que se desenvolvem entre os próprios bairros da cidade, pois sem condições econômicas muitas famílias são obrigadas a vender suas casas ou a mudar por conta do valor dos aluguéis.

Ademais, muitas famílias, depois de assentadas e de terem melhorado suas moradias, sentem dificuldade em se fixar definitivamente nesses locais e acabam vendendo seus terrenos e casas, por falta de condições econômicas em razão do desemprego, de doença,

ou mesmo para fins especulativos. Em contrapartida, voltam a ocupar outras áreas irregulares, mantendo infinitamente o círculo da problemática urbana.

Em 2005, inicia-se a gestão do prefeito Silvio Mendes (2005-2008), que mantém vários projetos do seu antecessor (Firmino Filho), dentre eles, o programa “Vila-Bairro”, pelo qual recebeu, inclusive, o prêmio “Selo Cidade Cidadã”, promovido pela Câmara dos Deputados Federais. A prefeitura municipal de Teresina foi premiada em decorrência dos trabalhos realizados na melhoria das estruturas habitacionais na região do bairro Pedra Mole, na zona norte.

Preocupada com a constância das ocupações irregulares e as péssimas condições estruturais das habitações no espaço urbano teresinense, haja vista que somente no ano de 2006 ocorreram na cidade de Teresina, 227 ocupações na zona sul, 130 na zona leste, 08 na zona centro/norte e 04 na zona sudeste (SEMPPLAN-2006), a administração municipal desenvolveu um Cadastro das Áreas de Invasões e Ocupações Irregulares, no espaço urbano teresinense.

Esse programa além de conseguir cadastrar cerca de 15 (quinze) mil famílias, constatou também que cerca de 28.000 (vinte e oito mil) famílias moram em 76 (setenta e seis) áreas irregulares, pertencentes ao patrimônio da União, do Estado, do Município e de particulares.

A principal meta desse banco de dados, portanto, é fornecer informações mais precisas à prefeitura municipal, para que esta possa estabelecer uma política de habitação mais eficaz, pois, através do cadastramento dessas famílias, o município de Teresina, almeja realizar o cruzamento de proprietários de casas financiadas pela Caixa Econômica Federal (CEF), pela Companhia de Habitação do Piauí (COHAB-PI) e pela própria Prefeitura de Teresina, com o intuito de evitar que pessoas já beneficiadas junto a esses órgãos, ou que tenham recebido financiamentos para melhoria de suas habitações, recebam novamente benefícios e subsídios.

De outro lado, as pesquisas realizadas pela FAMCC, demonstram que a quantidade de ocupações irregulares em Teresina é bem maior do que as fornecidas pelos dados oficiais, pois, segundo estimativas dessa entidade, existem aproximadamente 260 (duzentos e sessenta) ocupações irregulares, dentre elas, 80 (oitenta) ainda se encontram em situação de conflito junto aos seus proprietários de origem. Outras não têm mais nenhuma pendência junto à Justiça, porém ainda não foram totalmente regularizadas, ou seja, seus moradores não possuem o título definitivo de propriedade, em virtude do não cumprimento, por parte do Estado ou do Município, do pagamento dos valores estabelecidos nas desapropriações.

Essa é uma das situações enfrentadas pelos moradores que vivem na Vila Irmã Dulce, posto que eles detêm a posse de fato, mas não a propriedade de direito. Com isso, constatamos a formação de cidades visíveis materialmente, mas tecnicamente e juridicamente invisíveis.

Ademais, os últimos dados fornecidos pela COHAB-PI demonstram que, entre 2003 e 2007, foram construídos por esse órgão 3.746 moradias populares, índices reduzidos, se levarmos em consideração o constante crescimento populacional e a crise do *déficit* habitacional que assola o espaço urbano teresinense.

Desse modo, a atuação do poder público relativamente à problemática da falta de moradia e da inadequação das habitações em Teresina, sobretudo na esfera municipal, apesar dos vários esforços e programas implantados, processou-se de maneira tímida, irregular e contraditória, privilegiando os interesses dos segmentos da classe que se encontrava no poder. E mesmo persistindo, principalmente por parte da ação municipal, programas de assentamentos e a construção de alguns conjuntos habitacionais, eles sempre foram insuficientes, estimulando, por conseguinte, a proliferação de espaços irregulares.

Vale dizer que, num primeiro momento, essas ocupações se estabeleceram em terrenos privados, contudo, tendo em vista a conduta omissa do poder público administrativo, no sentido de adotar uma política de não intervenção, deixando a cargo do poder judiciário a resolução desses conflitos, os interesses dos movimentos acabaram se voltando para os terrenos públicos, especialmente os pertencentes ao Estado e ao Município, eis que, nesses casos, o governo estatal revelava-se mais condescendente na medida em que se torna mais factível a possibilidade de acordos, uma vez que não se faz necessário o levantamento monetário para o pagamento das desapropriações.

O resultado disso foi que, paulatinamente, ampliaram-se na cidade de Teresina, as ocupações em terrenos públicos, tanto que, em 1993, o percentual correspondia a 55,10% e, em 1996, elevou-se para 65,09% (Censo de Vilas e Favelas de Teresina – 1999 – SEMHUR).

Além disso, verificamos que, inicialmente, essas ocupações clandestinas ocorreram nas áreas periféricas da cidade, ou seja, distante da área central, por conta dessas áreas serem menos valorizadas. Posteriormente, em virtude da grande distância em relação ao centro da cidade, dos hospitais e escolas, exigindo tempo e altos gastos com transporte, bem como da dificuldade ao acesso à luz e água e, ainda, dos altos preços cobrados pelos produtos, essas ocupações passaram a acontecer nas regiões próximas aos bairros.

Essa situação pode ser constatada nos aglomerados existentes próximos à Avenida Cajuína (Vila São José – Zona Leste), como também na Avenida Presidente Kennedy (Parque

Universitário e Vila Madre Teresa – Zona Sudeste) e na Avenida Boa Esperança (Favela Carlos Feitosa – Zona Norte).

No caso específico da Vila São José (antiga Favela Inferninho), essa ocupação surgiu há mais de 25 anos e foi gradativamente se desenvolvendo numa região encravada entre o bairro São João e a mata existente às margens do Rio Poti.

Em 1993, com a construção da Avenida Cajuína, que nada mais é do que a extensão da Avenida Raul Lopes, viabiliza-se o acesso dessa área a parte central da cidade, por conseguinte, a prefeitura realiza melhoramentos na localidade, como o calçamento e o asfaltamento das ruas, construção de galerias etc. Em virtude desses benefícios estruturais e também da facilidade de acesso e de proximidade ao centro e aos shoppings (Riverside e Teresina), esses terrenos passaram a ser mais valorizados, e locais que antes eram entocados passam a ter maior visibilidade e importância não só por parte do poder público, mas sobretudo do mercado imobiliário.

Entrementes, apesar de ser uma ocupação antiga e já relativamente estruturada, conforme demonstra a figura II, muitas habitações ainda mantêm condições precárias, isto é, ainda são feitas de adobe e inexistem calçadas.



Figura II – Visão panorâmica – Vila São José (Zona Leste)
Fonte: Arquivo pessoal (2007).



Figura III – Moradia na Vila São José (Zona Leste)
Fonte: Arquivo pessoal (2007).



Figura IV – Moradia na Vila São José (Zona Leste)
Fonte: Arquivo pessoal (2007).

Tais situações evidenciam não só a falta de interesse do poder público em melhorar as condições estruturais das moradias, como também os escassos recursos por parte dos proprietários das respectivas residências.

Durante visitas às imobiliárias locais (Imobiliária Camarço, Evaldo Matos, Rocha e Rocha etc.) e na análise dos classificados dos jornais (Jornal Meio Norte e Jornal O Dia), percebemos, também, que existe no mercado imobiliário teresinense uma grande quantidade de imóveis (terrenos, casas e apartamentos) disponíveis para alugar ou vender (tanto para pontos comerciais como para residenciais), demonstrando assim, a existência de um grande número de pessoas que possuem mais de um imóvel, por isso, tem disponibilidade de negociá-los, visando ter lucros e rendimentos.

Da análise das fontes citadas acima, constata-se ainda, que vários imóveis disponíveis para alugar ou vender não se localizam somente nas áreas valorizadas e regularizadas formalmente, mas também estão presentes nos mais diversos locais do mercado informal, como nos loteamentos clandestinos, nos barracos das favelas, em lotes nas áreas de mananciais etc. Isso só é possível em virtude de, na maioria das vezes, o Estado não conseguir desempenhar a contento o seu dever constitucional, ou seja, em razão do insucesso dos programas implantados e da ausência estatal nessas localidades.

Para agravar essa situação, se faz necessário ressaltar, que a influência da especulação imobiliária não se limita somente nas transações comerciais de imóveis, estimulando a concentração da propriedade privada urbana, mas também incentiva a formação de espaços vazios, de terrenos não edificadas e de imóveis subutilizados ou, simplesmente não utilizados, com fins meramente especulatórios. Essa realidade se desenvolve, tanto nas áreas nobres como na periferia. Não é raro ver dentro do perímetro urbano, terrenos sem muros, sem calçadas, repletos de mato e lixo. Além disso, é muito comum nos centros urbanos ver prédios e residências fechadas, sem utilidade nenhuma, enquanto grande parte da população não tem onde morar. Essas situações causam não só indignação, mas também evidencia o descaso dos proprietários e do poder público, no tocante a função social da propriedade prevista no art. 5º, XXIII da Magna Carta. Em muitos casos, percebemos, ainda, que alguns proprietários não fazem nenhuma melhoria em suas propriedades esperando uma maior valorização das áreas onde estão localizados seus terrenos. Essa realidade pode ser constatada nas figuras V e VI, que demonstram terrenos de grande extensão localizados em áreas nobres e de grande circulação da cidade, totalmente ociosos, ou seja, sem nenhuma benfeitoria ou utilidade. Os proprietários especulam esses imóveis com a intenção de conseguir o momento mais adequado para negociá-los pelo maior preço possível.



Figura V – Terreno localizado na Avenida Raul Lopes (próximo ao Shopping Riverside)
Fonte: Arquivo pessoal (2007).



Figura VI – Terreno localizado na Av. Marechal Castelo Branco (próximo ao Cond. Beverly Hills)
Fonte: Arquivo pessoal (2007).

É inegável, portanto, que na cidade de Teresina, existe uma grande carência de moradias, mas é preciso ressaltar, que a questão fundiária se torna mais agravante em razão, sobretudo, do processo especulativo em torno dos imóveis residenciais urbanos. Diante dessa realidade, o “problema habitacional” (que compreende tanto a falta de moradia, como a inadequação das habitações) não pode ser analisado isoladamente de outros processos sócioeconômicos e políticos, pois o acesso à moradia envolve, além da parte estrutural, outros departamentos. Nessa conjuntura, muitas moradias em Teresina, além de não terem as condições mínimas para proporcionar uma vida digna a seus moradores, estão constantemente sob o risco de desabamento, inundações e incêndios.

As tabelas 6 e 7 demonstram como são precárias as estruturas das moradias de grande parte da população teresinense, localizadas principalmente, nas vilas e favelas.

TABELA 6
Condições sanitárias dos domicílios de vilas e favelas

INFRA-ESTRUTURA BÁSICA				
Condições Sanitárias	Número de domicílios		%	
	1996	1999	1996	1999
Destino dos dejetos				
Fossa séptica	13.107	22.539	52,65	59,60
Fossa negra	3.481	3.741	13,98	9,89
A céu aberto	7.374	11.356	29,62	30,02
Lagoa	16	-	0,06	-
Sem informação	917	184	3,69	0,49
TOTAL	24.895	37.820	100,00	100,00
Destino do lixo				
Coleta pública	7.199	28.978	28,92	76,62
Terreno baldio	12.303	5.143	49,42	13,60
Queima	4.018	3.369	16,14	8,91
Lagoa	218	146	0,87	0,39
Sem informação	1.157	184	4,65	0,48
TOTAL	24.895	37.820	100,00	100,00

Fonte: Pesquisa direta – set/95 – SEMTCAS - Censo das Vilas e Favelas de Teresina – 1999 – SEMHUR

TABELA 7

Infra-estrutura básica dos domicílios por categoria

Infra-estrutura básica	Número de domicílios por categoria							
	Vilas		Favelas		Pq. e Resid.		Total Geral	% Geral
	Total	%	Total	%	Total	%		
1. Energia elétrica								
1.1 CEPISA	25.870	81,34	932	64,45	3.861	84,43	30.663	81,08
1.2 Gambiarra	4.016	12,63	464	32,09	525	11,48	5.005	13,23
1.3 Não tem	1.779	5,60	48	3,32	159	3,48	1.986	5,25
1.4 Sem informação	136	0,43	2	0,14	28	0,61	166	0,44
TOTAL	31.801	100,00	1.446	100,00	4.573	100,00	37.820	100,00
2. Abastecimento d'água								
2.1 AGESPISA	23.230	73,05	874	60,44	3.533	77,26	27.637	73,08
2.2 Chafariz	3.877	12,20	46	3,18	638	13,95	4.561	12,06
2.3 Vizinho	1.676	5,27	282	19,50	240	5,25	2.198	5,81
2.4 Cano quebrado (rua)	2.874	9,03	242	16,74	95	2,07	3.211	8,49
2.5 Carro pipa	6	0,02	-	-	40	0,87	46	0,12
2.6 Sem informação	138	0,43	2	0,14	27	0,60	167	0,44
TOTAL	31.801	100,00	1.446	100,00	4.573	100,00	37.820	100,00
3. Tratamento da água								
3.1 Filtrada	19.454	61,17	683	47,23	2.933	64,14	23.070	60,99
3.2 Fervida	255	0,80	11	0,76	32	0,70	298	0,78
3.3 Coada	797	2,51	32	2,21	71	1,55	900	2,38
3.4 Não tratada	10.997	34,58	712	49,24	1.483	32,43	13.192	34,90
3.5 Sem informação	298	0,94	8	0,55	54	1,18	360	0,95
TOTAL	31.801	100,00	1.446	100,00	4.573	100,00	37.820	100,00

Fonte: Pesquisa Direta julho a setembro/1999.

Assim como a natureza, a cidade também faz parte de um ciclo vital formado por uma cadeia de elos interligados e, do mesmo modo que a falta de moradia e suas péssimas condições são reflexos de uma série de fatores (econômicos, políticos, sociais, dentre outros), a sua construção irregular e a ausência de infra-estrutura em torno dela pode desencadear inúmeros problemas para toda a cidade, como: a contaminação do lençol freático e do solo (pela falta de saneamento básico e de fossas sépticas); a poluição dos recursos hídricos (por falta de coleta de lixo), desequilíbrio ambiental (desmatamento, erosão, desmoronamentos, enchentes) e a existência de surtos de epidemias, violência etc.

Não só os espaços estruturados, mas também as ocupações irregulares, como as favelas, cortiços e palafitas determinam a produção do espaço de uma cidade e refletem sobre a terra urbana de forma positiva e negativa, quando estimulam a interação ou segregação entre as dinâmicas das classes sociais, ou mesmo quando viabilizam ou agravam ainda mais o acesso à moradia.

Diante desse contexto, é preciso mais do que nunca a formulação e a aplicação de projetos governamentais que invistam tanto em moradia, como na urbanização e na regularização das ocupações clandestinas, de modo a permitir a integração desses espaços à estrutura urbana da cidade legalmente reconhecida.

É preciso regularizar a posse e viabilizar a execução dos serviços públicos essenciais para haver o resgate da cidadania desses indivíduos. E a concretização disso se faz, sobretudo, através da conscientização dos cidadãos, é preciso educar a população, informando e orientando sobre os direitos que garantem o acesso à moradia, para que, assim, possam lutar não só por moradia, mas também pela integração das áreas periféricas e degradadas à cidade formalmente regulamentada, pois, superando as deficiências relacionadas ao *déficit* habitacional, infra-estrutura, acessibilidade e serviços públicos, a população de excluídos passa efetivamente a pertencer à cidade.

Nesse sentido, o poder público (União, Estado, Distrito Federal e, principalmente Município) deve promover e garantir o direito à moradia, não só intervindo no que se refere à elaboração de políticas públicas e sistemas de financiamento voltados à habitação de interesse social, mas também regulamentando e fiscalizando o uso e o acesso da propriedade imobiliária atentando sempre para que esses imóveis urbanos atendam a sua função social.

Vale dizer que, estando regularizada juridicamente a situação da propriedade, os moradores se sentem mais seguros e, por conseguinte, estimulados em agregar novos valores e benfeitorias aos imóveis, o que faz desses ambientes um lugar mais confortável e digno para se viver.

Todavia, a regularização por si só, como dito anteriormente, não garante aos cidadãos condições de uma integração socioespacial digna na cidade, eis que não basta somente à regularização jurídica do imóvel, é preciso à articulação de investimentos públicos. É vital, portanto, que o Estado viabilize meios e equipamentos coletivos de caráter social que não se restrinjam somente ao aspecto físico da moradia, mas que também, englobem outras necessidades essenciais como o acesso à água tratada, rede de esgoto, calçamento, escolas, coleta de lixo, hospitais etc, a fim de que o capital privado possa existir e se reproduzir naturalmente.

Afinal, temos que pensar que as cidades não são simples territórios onde se produzem transformações sociais, mas que todos os cidadãos individualmente e coletivamente são atores diretos e indiretos desse processo.

CAPÍTULO II - DIREITO À CIDADE

2.1 Positivção das normas jurídicas em relação à moradia

O Direito autêntico não apenas declarado mas reconhecido, é vivido pela sociedade, como algo que se incorpora e se integra na sua maneira de conduzir-se. A regra de direito deve, por conseguinte, ser formalmente válida e socialmente eficaz.

Miguel Reale

Nas civilizações humanas sempre houve uma intensa conexão entre o direito e a sociedade. Seguindo essa linha de pensamento, vem à tona o antigo brocardo que afirma que não existe Direito sem sociedade (*ubi jus, ibi societas*) e vice-versa, ou seja, onde está a sociedade, está o Direito (*ubi societas, ibi jus*).

Viver em sociedade implica necessariamente a presença do Direito, conseqüentemente, a sociedade cria as normas jurídicas com o objetivo de alcançar a justiça e diminuir as desigualdades, pois o Direito resulta de “um fato ou fenômeno social; não existe senão na sociedade e não pode ser concebido fora dela. Uma das características da realidade jurídica é, como se vê, a sua sociabilidade, a sua qualidade de ser social” (REALE, 2002, p. 2).

Como as sociedades humanas estão em constante transformação, inevitavelmente, há uma influência direta ou indireta na base jurídica. Em contrapartida, o ordenamento jurídico (corpo sistematizado de regras de conduta caracterizada pela sua congência) precisa se adaptar e acompanhar as mobilidades sociais, para atender de forma eficaz a garantia do equilíbrio e da harmonia social.

Logo, para se manter vivo e atuante, o Direito precisa se renovar diariamente, caso contrário, deixa de exercer a função para a qual foi criado, até porque “manter o texto da lei estacado no tempo é negar-lhe efetividade” (LIMA, 2001, p. 151).

Com efeito, a sociedade interage com o Direito e, por conseguinte, é influenciada por ele, até porque, desde seu nascimento, o ser humano pertence a um ou a vários grupos sociais, como a família, a escola, a igreja, o clube etc. Para se relacionar e conviver com os

outros membros dessas comunidades são estabelecidas formas gerais de comportamentos. Ao regram uma conduta, nem todo preceito, porém, possui coercitividade.

Vale dizer que, o que diferencia as normas jurídicas das demais normas (morais, religiosas, do trato social etc.) é a sua imperatividade, ou seja, a capacidade de obrigar a todos os sujeitos a se comportarem da forma por ela disciplinada. Assim, a “norma só será jurídica, no momento em que for declarada como tal pelo órgão incumbido de levar ao grupo a seus fins, e se estiver entrosada com o ordenamento jurídico da sociedade política” (DINIZ, 2005, p. 376/377).

As normas jurídicas formam, portanto, o núcleo essencial do Direito, a partir delas, são estabelecidas as condutas de comportamento a serem impostas a todos os membros da sociedade. As leis são fabricadas pelos homens, com o fito de assegurar e satisfazer os anseios da coletividade.

Como se vê, o condicionamento social para se tornar norma de Direito positivo precisa que seja estabelecido por autoridades legais competentes e decorrente de um ato decisório de poder, isto é, os órgãos precisam estar investidos da qualidade de agentes da comunidade, por conseguinte, a norma não pode ser fruto da criação arbitrária de um poder, muito pelo contrário, “deve corresponder a necessidades de ordem, de equilíbrio, de justiça⁹, cujas raízes se fundam numa determinada realidade social. [...] Normar implica eleger baseando-se num juízo de valor, [...] é produto da atividade consciente do homem, é um fenômeno histórico-cultural” (DINIZ, 2005, p. 341-347).

Mas o que é valor para uma sociedade? Qual a importância do valor, para a norma ter legitimidade?

A definição de valor modifica-se no espaço e no tempo, todavia, inegavelmente, o valor é o sol que ilumina e aquece a norma jurídica, “é aquilo que é bom, útil, justo, honesto, belo, agradável para homem” (ROCHA, 1997, p. 141). O valor é que delimita a conduta humana, impondo limites ou autorizando direitos.

Por sua vez, é o Direito que dá visibilidade, obrigatoriedade e proteção aos valores. Nesse sentido, o Direito “deve ser uma expressão da vontade social e, assim, a legislação deve apenas assimilar os valores positivos que a sociedade estima e vive” (NADER, 2004, p. 16-17).

⁹ A imagem e o sentido da justiça “depende da escala de valores dominante nas respectivas sociedades, mas nenhuma delas é toda a justiça, assim como a mais justa das sentenças não exaure as virtualidades todas do justo. [...] Cumpre reconhecer que a justiça funda-se no valor da pessoa humana, valor-fonte de todos os valores. [...] É a constante coordenação racional das relações intersubjetivas, para que cada homem possa realizar livremente seus valores potenciais visando atingir a plenitude de seu ser pessoal, em sintonia com os da coletividade” (REALE, 2002, p. 377).

Nas relações humanas tudo se valora, o valor é inerente do agir humano e compõe um dos lados da tridimensionalidade do Direito idealizada pelo jurista Miguel Reale, na medida em que o ordenamento jurídico reflete a interação normativa de fatos e valores, posto que, enquanto o fato vem a ser o acontecimento social a ser descrito pelo Direito objetivo; o valor é o elemento moral do Direito e, a norma nada mais é do que o comportamento social padrão que o Estado impõe às pessoas.

Isso posto, “fatos, valores e normas se implicam e se exigem reciprocamente”, [...] conseqüentemente, “o direito é a ordenação heterônoma, coercível e bilateral atributiva das relações de convivência, segundo uma integração normativa de fatos segundo valores” (REALE, 2002, p. 66-67).

Como era de se esperar, toda regra jurídica visa a um valor. É a valoração das normas que asseguram a efetividade dos direitos. Nesse prisma “é o valor, como realidade ideal exigente, que vai dosar a força vinculante da norma jurídica e aferir o grau de efetividade das normas jurídicas” (LIMA, 2001, p. 18).

Dentre as várias necessidades sociais, que têm valoração, sem sombra de dúvida, o acesso à moradia é um dos direitos mais vitais do ser humano, por isso, ante sua relevância, é regulamentado tanto internacionalmente como nacionalmente, a fim de garantir de forma universal essa prerrogativa.

A Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948 reconheceu o direito à moradia, através da Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 25º), que estabeleceu que “todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação [...]”.

No ordenamento jurídico brasileiro, apesar da existência de previsão legal desse direito de maneira implícita, como é o caso do art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal, que prevê a moradia, como ‘um direito do trabalhador urbano e rural. O direito à habitação somente recentemente, foi elevado ao *status* de direito constitucional, através da Emenda n. 26, de 14/02/2000, que alterou a redação do art. 6º, da Magna Carta, incluindo dentro do rol dos conhecidos direitos sociais¹⁰, à “moradia”.

Assim, o art. 6º passou a ser descrito da seguinte forma, “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição”. Os

¹⁰ Os direitos sociais, ou direitos individuais de 2ª geração, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, “são prestações estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais” (SILVA, 1992, p. 258).

direitos sociais se vinculam diretamente ao direito da igualdade e revelam o dever de agir do Estado, no intuito de diminuir as desigualdades sociais, pois buscam garantir a todos o mínimo necessário.

A partir daí, a moradia passou a ser um direito constitucionalmente garantido, convalidando sistematicamente os direitos fundamentais insculpidos no art. 3º, incisos I e II da Constituição Federal, bem como as proposições da 2ª Conferência sobre Assentamentos Urbanos (Habitat II - 1986), em Istambul, que teve como dois temas essenciais: “Adequada Habitação para Todos” e “Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Urbanização”.

Essa conferência, além de reafirmar a moradia com um direito humano, determinando obrigações e responsabilidade aos Estados Nacionais para assegurar esse direito, também recomendou aos países participantes, dentre eles, o Brasil, a importância da positivação do direito à moradia em suas constituições.

Dentre os vários instrumentos internacionais, que dão relevância ao direito da moradia, merecem destaque: *o art. 5º da Convenção sobre todas as Formas de Discriminação Racial* (de 21/12/1965 e ratificada pelo Brasil em 27/03/1968); *o art. 14º, alínea “h”, da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher* (18/12/1979 e ratificada pelo Brasil em 01/02/1984), que assegura tanto às mulheres como aos homens, o direito a gozar de condições de vidas adequadas, especialmente no tocante à habitação, os serviços sanitários, eletricidade, abastecimento de água, do transporte e das comunicações; *o art. 27º da Convenção sobre os Direitos da Criança* (20/11/1989 e ratificada pelo Brasil em 20/09/1990), que reconhece vários direitos a todas as crianças, como à nutrição, ao vestuário e à habitação; *o art. 26 do Pacto de San José da Costa Rica* (de 22/11/1969 e ratificada pelo Brasil em 25/09/1992), que exige dos Estados o compromisso na adoção de medidas que garantam a efetivação dos direitos econômicos, sociais (dentre eles a habitação) e culturais; por fim, *o art. 11º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (adotado em 16/12/1966 e ratificado pelo Brasil por meio do Decreto n. 591, de 06/07/1992), que determinou aos Estados-membros do referido pacto, que reconhecessem a todos um nível adequado de vida, inclusive, no que tange à alimentação, à vestimenta e à moradia.

Ademais, ainda poderíamos citar outros documentos que prescrevem o direito à moradia como um direito fundamental, tais como a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976); Declaração sobre o Desenvolvimento (1986) e Agenda 21 (1992).

Nesse sentido, o direito à habitação não se restringe somente ao aspecto material, ou seja, a existência de um abrigo ou um teto, mas engloba outras prerrogativas, conforme o Comentário Geral nº 4, do Comitê dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais das Nações Unidas (1991), que estabelece como componentes necessários de uma moradia digna: a Segurança Jurídica de Posse, a Disponibilidade de Serviços e Infra-estrutura; o Custo da Moradia Acessível; a Acessibilidade a Localização e a Adequação Cultural.

A concepção desse direito é tão extensiva, que obriga o Estado e seus demais agentes a inclusive evitar a violação da habitação por terceiros, consoante o disposto no inciso XI, do art. 5º, da Constituição Federal, que determina que “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo adentrar sem o consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou durante o dia, por determinação judicial”.

Assim, para uma moradia ser adequada precisa ter “privacidade e espaço adequado; acesso físico; segurança; estabilidade e durabilidade estrutural; iluminação; aquecimento e ventilação; infra-estrutura básica adequada, como abastecimento de água e facilidades sanitárias e de coleta de lixo; qualidade ambiental saudável; localização acessível em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo em custo razoável” (HABITAT II - 1986).

Contudo, é preciso esclarecer que o “direito à moradia”, regulamentado no art. 6º da Lei Maior, não pode ser confundido com o “direito à propriedade”, estabelecido no art. 5º, XXII, da Constituição Federal e dos arts. 1.228 a 1.232 do Código Civil, sob essa ótica, os dispositivos nacionais e internacionais ratificados e regulamentados pelo Brasil, não asseguram ao cidadão o efetivo acesso à propriedade, mas sim visam garantir instrumentos, a fim de viabilizar o acesso à moradia a todos os brasileiros.

Nesse prisma, o Poder Público tem um papel fundamental na concretização do direito à habitação, pois consoante o disposto no art. 23, inciso IX, da Constituição Federal, “é competência comum da União, Estados e Municípios promover [...] programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico”. Assim, cabe a cada ente federativo editar normas que viabilizem a elaboração e a implementação de medidas e linhas de ação destinadas à operacionalização da tarefa administrativa e à política habitacional, pois a habitação é o núcleo básico do tecido urbano, por conseguinte, deve ser a referência principal das atividades urbanísticas.

Contudo, é preciso ressaltar, que a ascendência das normas jurídicas federais sobre os Estados e Municípios não advém da hierarquia entre as entidades federativas, mas sim em

decorrência da supremacia dos mandamentos previstos na Carta Constitucional sobre os demais dispositivos legais.

Com efeito, as políticas públicas habitacionais estabelecidas pelos poderes públicos devem estar sempre concatenadas com os princípios previstos no art. 37 da Magna Carta, quais sejam: da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como devem atender os princípios da igualdade e da isonomia, tendo em vista a escassez de recursos financeiros dos entes públicos, principalmente dos Municípios, que inviabiliza o atendimento de toda a comunidade.

Assim, a atuação governamental, além de atender aos instrumentos normativos e à viabilidade financeira, deve estar em consonância com os aspectos sociais envolvidos. Logo, deve fundamentar-se em critérios objetivos para ter condições materiais, no tocante às avaliações das demandas mais prioritárias para onde devem se destinar às ações públicas na esfera habitacional. Esses requisitos precisam levar em consideração, sobretudo, a vulnerabilidade e a carência dos assentamentos, no que se refere, principalmente, aos riscos que os moradores enfrentam como os casos de enchentes e desabamentos.

Ademais, estabelecem os art. 30, inciso VIII e 182 da Lei Maior, que cabe, precipuamente, ao Poder Público Municipal, “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. É dever, portanto, essencialmente do Município assegurar todas as dimensões desse direito, bem como promover uma série de medidas que viabilizem as políticas de construção de habitações, objetivando a promoção do desenvolvimento urbano e o pleno gozo do direito à moradia.

Desse modo, a legislação urbanística tem um papel crucial na definição das diretrizes do parcelamento, uso, ocupação do solo e produção das moradias. Dentre os vários entes federativos, sem sombra de dúvida, competem aos Municípios as principais obrigações pela legislação e execução da promoção das políticas urbanas, especialmente, no que diz respeito ao desenvolvimento urbano local.

Assim, o poder público municipal, para efetivar o direito social da moradia, deve administrar atendendo os critérios da razoabilidade, para poder desenvolver de forma justa e coerente a expansão da malha urbana, porém para isso ocorrer, é preciso antes de tudo, à existência de um trabalho conjunto com os agentes construtores da cidade (setor imobiliário, construtoras, sociedade em geral etc.) pertinente à distribuição espacial das atividades econômicas e ao respeito à sustentabilidade ambiental e social, para evitar a formação de espaços vazios, da especulação imobiliária, dos altos custos das moradias e da formação de ocupações irregulares etc.

Em 10 de julho de 2001, foi sancionado o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257), que estabeleceu as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Esse instrumento estabeleceu os princípios e as diretrizes para ordenar o espaço territorial e urbanístico, calcando-se no princípio da função social e ambiental da propriedade e na garantia do direito das cidades sustentáveis.

Nesse sentido, esse dispositivo legal almeja, sobretudo, regular o uso da propriedade urbana visando ao interesse social e, conseqüentemente, coibindo a especulação imobiliária e a retenção de terrenos urbanos ociosos. Em razão disso, esse estatuto passou a ser cognominado de "Estatuto do Cidadão", na medida em que objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, visando à sustentabilidade das cidades, promovendo a integração social e garantindo direitos previstos na Constituição de 1988.

O Estatuto da Cidade visa, ainda, regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, quando estabelece as diretrizes gerais de política urbana, por meio da realização e preservação da função social e da propriedade cidadina, como mecanismo para assegurar o acesso à moradia e a dignidade da pessoa humana. Esse estatuto “com a incorporação do princípio da função social da propriedade, invalida a noção jurídica tradicional do direito individual irrestrito da propriedade, pois [...] não mais se restringe à esfera do Direito Civil” (GUSTIN, 2006, p. 165).

A exigência do cumprimento da função social da propriedade imóvel visa assegurar junto ao poder municipal “o controle do processo de desenvolvimento urbano, através da formulação de políticas de ordenamento territorial, nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente coexistam com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo” (FERNANDES, 2006, p. 146).

A função social tem como objetivo, portanto, garantir o equilíbrio entre o interesse privado e o coletivo, pois delimita os usos da propriedade, atendendo as necessidades de desenvolvimento urbanístico da cidade, como também para evitar a manutenção de espaços vazios e de áreas voltadas exclusivamente para a especulação imobiliária.

O art. 2º desse estatuto prevê “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Logo, uma das missões a ser alcançada por esse instrumento normativo é tornar mais humanas nossas cidades, pois “permite a legalização de

enormes espaços urbanos ainda não regularizados ou urbanizados. Essa legalização atribuiria não só cidadania, como também dignidade aos moradores dos espaços de exclusão das cidades” (GUSTIN, 2006, p. 167).

Nesse prisma, o Estatuto da Cidade fortaleceu o estabelecido pela Lei Federal n. 9.785/99, ao possibilitar ao poder público assumir a regularização fundiária de loteamentos irregulares e clandestinos sem a observância dos procedimentos urbanísticos e administrativos previstos na Lei federal n. 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo urbano).

Ele determina, ainda, a consolidação do Plano Diretor dos Municípios, para cidades com mais de vinte mil habitantes e cria novos institutos jurídicos, permitindo que o Município estabeleça uma Política de Desenvolvimento Urbano mais dinâmica e eficiente, corroborando, também, com o estabelecido pelo art. 182 da CF.

O Plano Diretor é denominado “plano”, porque determina os objetivos e prazos a serem atingidos, e “diretor”, em razão de estabelecer as diretrizes a serem seguidas para se alcançar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal. Esse plano deve ser aprovado por lei submetida às Câmaras de Vereadores dos municípios correspondentes e, sua elaboração deve ser responsabilidade do Poder Executivo Municipal.

Constitui um plano geral e global que tem por finalidades organizar e estruturar o espaço urbano. É um instrumento essencial para implementação da política de desenvolvimento e expansão do Município, na medida em que orienta a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbano e rural na oferta dos serviços públicos essenciais, visando assegurar melhores condições de vida para a população.

O conteúdo do plano deve estabelecer objetivos específicos, no que se refere ao aspecto social, econômico e administrativo-institucional. No âmbito econômico deve se ater ao planejamento do uso e ocupação do solo urbano, a fim de atender de forma eficiente a constante demanda populacional, fazendo destinação adequada das áreas (industrial, comercial, residencial e institucional).

Na esfera social almeja melhorar a qualidade dos espaços habitáveis, através da implantação de equipamentos e prestação dos serviços sociais, destinado às áreas residenciais, lazer, cultura e recreação. Relativamente ao aspecto administrativo-institucional, deve se concentrar nas adaptações do plano às necessidades e transformações ocorridas no seio da comunidade, conseqüentemente deve ser contínuo e estar em constante aperfeiçoamento.

Por definição constitucional (art. 182, § 1º), esse mecanismo para cumprir suas funções, deverá traçar diretrizes imediatas e eficientes para a gestão da cidade, por

consequente, as leis que regulamentam a política habitacional municipal devem estar concatenadas com o respectivo Plano Diretor, sob pena de serem consideradas nulas.

Deslindando melhor o Estatuto da Cidade, podemos constatar, ainda, que o art. 2º e incisos dispõem sobre as condições e alternativas básicas para desenvolver a produção habitacional, enquanto que os arts. 5º e 7º estabelecem o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e o IPTU progressivo. Já os arts. de 25 a 27 prevêm sobre o direito de preempção para a aquisição de imóveis utilizáveis para construção de moradias ou na regularização fundiária.

Os artigos de 28 a 38 tratam da operação urbana consorciada, bem como da outorga onerosa do direito de construir, como forma de financiar a política habitacional ou mesmo induzir o mercado para habitação popular e o art. 48 trata sobre o consórcio imobiliário para otimizar a ação do Município junto ao Estado e a União para suprir o *déficit* habitacional.

Quanto à efetividade do Estatuto da Cidade, no que se refere à materialização em leis e políticas públicas, “vai depender fundamentalmente da ação dos municípios e da ampla mobilização da sociedade brasileira, dentro e fora do aparato estatal” (FERNANDES, 2006, p.135), haja vista que os municípios sozinhos não detêm condições materiais e financeiras para otimizar e consolidar as políticas urbanas propostas por esse Estatuto, precisando, portanto, do apoio e da interação com os demais entes federativos, bem como da iniciativa privada, ONG’s, entidades não governamentais, sociedade civil, dentre outros.

Além disso, compete também ao gestor municipal, de acordo com o art. 5º, inciso XXIV, zelar para que a propriedade urbana cumpra sua função social, bem como autoriza o usucapião em casos específicos, como o disposto nos arts. 183 da CF e 1.238, § único e 1.240, do Código Civil.

Assim, estabelece o art. 182, § 2º da Magna Carta que a “propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Em contrapartida, quando a exigência do cumprimento da função social não é respeitado, cabe ao poder público municipal, tanto desapropriar a propriedade, por interesse ou necessidade social, como também arcar com os custos financeiros no tocante ao respectivo pagamento das desapropriações.

A desapropriação é uma dentre as várias formas de intervenção estatal e evidencia a supremacia do interesse coletivo sobre o individual. Todavia, apesar de revelar a capacidade discricionária do Estado, o processo expropriatório tem que observar os limites e

procedimentos expressos pelo ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Melo define desapropriação como

o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, adquirindo-o originariamente mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservando o seu valor real (1993, p. 151).

A Constituição de 1988 previu dois tipos de desapropriação, a primeira é designada de “desapropriação comum” e ocorre em propriedades que, mesmo atendendo a sua função social, são desapropriadas em virtude de utilidade, necessidade pública ou por interesse social (art. 5º, XXIV e 182, § 3º), em contrapartida, se faz necessária à prévia e justa indenização em dinheiro.

A segunda forma é denominada de “desapropriação-sanção” e se verifica nos casos em que existem abusos e excessos contra a função social da propriedade. Essas circunstâncias se configuram quando o proprietário é desleixado ou especulador, ou seja, quando persiste no mau uso ou simplesmente no desuso de sua propriedade imobiliária, na medida em que nada nela edifica, não a utiliza, ou subutiliza, tendo-a somente para fins especulativos.

Essa situação deve ser exceção e não a regra, haja vista que ante o poder de império, o Município tanto desapropria, como penaliza o proprietário, na medida em que a indenização em dinheiro é substituída por títulos da dívida pública (art. 182, § 4º, III da CF e art. 8º do Estatuto da Cidade).

Com efeito, o texto constitucional não só assegura como conclama ao poder executivo municipal e estadual a se manifestar sobre a forma mais adequada para indenizar a desapropriação. Todavia, apesar de ficar evidente que, mesmo os proprietários que não cumpram a função social da propriedade, têm garantido o direito a indenização, ainda que seja de modo diverso, inegavelmente, a legislação brasileira conquistou alguns avanços, quando busca, de alguma forma punir, como também diminuir as desigualdades ao favorecer uma distribuição mais igualitária da propriedade imóvel.

Visando propiciar maiores subsídios e agilidade no combate às desigualdades sociais, durante o primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2007), foi criado o “Ministério das Cidades”, que tem como objetivo transformar as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao

transporte. Esse Ministério tem a missão de concretizar as políticas de desenvolvimento urbano, no que se refere à habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito.

Assim, o Governo Federal tem viabilizado inúmeros programas e ações, que visam facilitar a aquisição de moradias para classe média e de baixa renda, tais como: Programa Carta do Crédito Individual, Programa de Crédito Associativo, Programa Pró-Moradia, Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos, Programa de Apoio à Produção de Habitações, Programa de Arrendamento Residencial (PAR) etc.

Além disso, com incentivo da Caixa Econômica Federal (CEF), tem disponibilizado recursos financeiros para os Estados, Movimentos Sociais, ONG's e, principalmente, tem conjuntamente com os Municípios buscado implementar ações que promovam o desenvolvimento urbano.

Diante das leis, diretrizes, planos e programas, podemos observar que o Direito Urbanístico tem desempenhado, portanto, um papel fundamental como instrumento para consolidação e reordenação do uso e ocupação do solo urbano, posto que, do ponto de vista científico, esse direito é o “ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística” (SILVA, 2006, p. 32).

Com efeito, inexistente no ordenamento jurídico nacional um corpo legislativo único que englobe sistematicamente todas as normas urbanísticas. Dessa forma, as normas urbanísticas encontram-se dispersas em vários institutos, como na Constituição, onde se pode encontrar os fundamentos para a formação dos planos diretores, parcelamento urbano, propriedade e sua função social (art. 30, VIII e 182), como também as competências dos entes federativos no tocante ao urbanismo (arts. 21, IX, XX, e XXI; 24, I; e 30 I, II, VIII e IX).

No Código Civil onde se fundam as leis que tratam dos direitos de vizinhança, de propriedade, do direito de construir etc, como também no Direito econômico, administrativo, dentre outros. Nesse prisma, conceitua-se como norma urbanística as regras jurídicas que têm por escopo disciplinar o planejamento urbano, o uso e ocupação do solo, o parcelamento, o zoneamento, o arrendamento, o loteamento etc.

Assim, a atividade urbanística desempenha uma função crucial na formação e organização das cidades, eis que humaniza, ordena e harmoniza os ambientes. Essa atividade se concretiza por meio de procedimentos e normas que visam transformar, melhorar ou renovar a realidade urbana. Contudo, é preciso esclarecer, que essa atividade é eminentemente pública, pois somente o Poder Público detém os instrumentos legais para intervir na propriedade privada e pública, aspirando à realização das necessidades e aos interesses da

coletividade, entretanto, os mecanismos de intervenção estatal devem sempre estar em consonância com o princípio da legalidade.

Assim, cabe aos poderes públicos, sobretudo à administração municipal, predeterminar um fim específico para os espaços urbanos, pois, através dessa destinação, os imóveis passam a ter uma utilidade pública, que pode ser para o uso industrial, comercial, residencial, institucional ou recreativo. Essa destinação legal é estabelecida por meio de leis e programas, que precisam levar em consideração os valores e as vantagens coletivas em relação à propriedade imobiliária, e isso só é possível com a execução de um planejamento urbanístico que analisa a cidade como um todo.

A política urbana, para evitar os privilégios e as segregações de determinados espaços em detrimento de outros, deve englobar e integrar tanto as áreas intra-urbanas (rede urbana a nível local), como as interurbanas (rede urbana nacional). Logo, o Município ao realizar o planejamento urbanístico, tem que levar em conta todos os aspectos que envolvem a cidade, quais sejam, os fatores sociais, econômicos, políticos e culturais, bem como os físico-territoriais (as ligações existentes com outras cidades e regiões), a fim de tentar superar as distorções na alocação de recursos, como também estimular e desenvolver os meios de produção.

De fato, a concretização do planejamento urbanístico, especialmente em nível municipal, exige custos, assim se faz essencial à interação entre os entes federativos, para se viabilizar a arrecadação do maior volume possível de investimentos e recursos voltados para moradia. Nesse diapasão, o direito urbanístico é mais um entre tantos instrumentos existentes que propiciam ao poder público, em especial ao poder municipal, implementar as funções sociais elementares da cidade.

Compete, portanto, essencialmente ao Município, dispor de leis voltadas para regulamentar medidas relacionadas ao ordenamento territorial e seu papel de atuação, não se restringe somente a legislar e legalizar o espaço urbano, mas, também, a remover, reassentar e urbanizar adequadamente as áreas ocupadas irregularmente, proporcionando condições materiais e jurídicas, a fim de prover o acesso à moradia.

Através da construção de melhorias estruturais, como galerias, calçamento, esgotamento, e da preservação ambiental e cultural dos espaços, com tombamentos, conservação de propriedade públicas e privadas etc, a ação urbanística incide nos espaços urbanos deteriorados e inadequados, buscando, por meio da edificação, renovação e revitalização, criar condições para se habitar, trabalhar, recrear e circular.

Desse modo, os projetos e programas destinados às políticas urbanas precisam estar em harmonia com os regramentos que especificam as diversas formas de uso e ocupação do solo, especialmente no que tange as áreas de interesse especial¹¹.

O município de Teresina já implementou várias diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, com o intuito de efetuar de forma competente e atuante a ordenação urbanística. Dentre essas medidas encontram-se às alterações realizadas no Plano Diretor, que foram promulgadas pela Lei Complementar n. 3.558 de 20/10/2006, a qual reinstituíu o denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável (Teresina – Agenda 2015), orientando os processos de transformação urbana, nos diversos setores, como político-sociais, físico-ambientais e administrativos.

No tocante à habitação, o Plano Diretor estabeleceu, no art. 18 e incisos, todas as ações que devem ser adotadas pelo poder municipal, no que diz respeito à remoção das habitações edificadas nas áreas impróprias; a regularização das ocupações e loteamentos clandestinos; a integração entre as instituições gestoras de programas habitacionais; promoção de reservas de glebas urbanizáveis; viabilidade de financiamentos à população de baixa renda para a construção de habitações padronizadas; ao fornecimento de cestas básicas de material de construção para famílias com moradias em estado construtivo-sanitário precário.

Contam, ainda: a organização dos dados cadastrais referentes a todos os beneficiários do Sistema Municipal de Habitação, para evitar a pluralidade de atendimento; o incentivo da participação da sociedade civil organizada nos processos decisórios de planejamento e implantação de programas habitacionais populares; implantação do sistema de informações à população, referentes a programas habitacionais, cuidados para a aquisição de lotes e de casas, e orientação quanto à organização de cooperativas e associações e quanto aos procedimentos técnicos e legais de construir, etc.

Além disso, foram promulgadas também as Leis Complementares n. 3.560/06 (Lei de Uso do Solo); n. 3.561/06 (Lei de Parcelamento do Solo); n. 3.562/06 (Lei de Ocupação do Solo) e n. 3.610/06 (Código de Postura). Foi regulamentada, ainda, a Lei n. 3.564/10, que trata do direito de preempção, ao qual concede ao Poder Público Municipal, a preferência na aquisição de imóvel urbano colocado à venda, bem como determina a possibilidade de o Município declarar de interesse coletivo, frações do solo urbano como áreas preemptas (propriedades públicas ou privadas).

¹¹ São áreas de preservação ambiental ou cultural, bem como envelhecidas ou deterioradas que têm valor histórico, artístico e arqueológico, por isso devem ser cuidadas, preservadas, tombadas e reformadas, para criarem as condições necessárias do desenvolvimento de suas funções para o desfrute e deleite do cidadão (SILVA, 2006, p. 27).

Dessa forma, é inegável que existe tanto no ordenamento jurídico internacional como nacional, uma infinidade de normas jurídicas que garantem o direito ao acesso à moradia, entretanto, ainda há uma enorme distância entre o legalismo urbanístico e o realismo urbanístico. E para que essas distorções sejam superadas, se faz necessário antes de tudo, a existência de uma estreita conexão entre a lei (mundo abstrato - ideal) e o meio social (mundo concreto - real) a que ela se destina, pois, caso contrário, permanecerá “a distância entre os ideais contidos na lei e a realidade que ela visa atingir, assim como que certas leis têm somente a função de prometer e nunca cumprir, efetuando apenas o trabalho de aplacar desejos sociais: não os realiza; apenas os torna consciente” (NUNES, 2004, p. 187).

É preciso, portanto, concretizar o direito, fazer a conexão entre o mundo do *dever ser* (ideal/normativo) com o *mundo do ser* (real/empírico) e, para que isso se realize, se faz necessário o empenho, não só do poder governamental em respeitar e concretizar o ordenamento jurídico, mas também o esforço e a mobilização da comunidade para fiscalizar e cobrar dos governantes uma atuação positiva em prol da consecução e efetivação dos programas destinados às políticas públicas habitacionais.

2.2 A Eficácia das Normas Jurídicas em relação ao Direito à Moradia

O problema da falta de moradia e das precárias condições habitacionais no Brasil e em Teresina, não reside na ausência de normas federais, estaduais e municipais, que regulamentem e assegurem esse direito. Muito pelo contrário, ficou evidente, que a moradia é um direito social constitucionalmente garantido a todos os membros da sociedade. Logo, levanta-se o questionamento: se há normas jurídicas assegurando esse direito, porque tantos brasileiros continuam sem ter onde morar ou vivem em habitações inadequadas?

Inicialmente, tal situação decorre, principalmente, em virtude da maioria das normas regulamentadoras do direito à moradia terem somente a eficácia parcial e não a efetividade plena. Entende-se por eficácia parcial ou jurídica “a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita” (SILVA, 1988, p. 66). Diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica.

A efetividade ou eficácia social diz respeito à aplicação ou execução da regra jurídica no momento de conduta humana, ocorre quando a norma é respeitada, ou seja,

quando recebem o reconhecimento por boa parte da sociedade. Luís Roberto Barroso assevera que "a efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social" (1993, p. 79).

Nesse sentido, a eficácia formal se refere à competência dos órgãos e aos processos de produção e reconhecimento do Direito, no plano normativo, em contrapartida, a efetividade reporta-se ao caráter experimental da regra jurídica, representa a materialização dos preceitos legais no mundo dos fatos.

Assim, no tocante ao direito à moradia como visto anteriormente, o que ocorre em muitas situações, é a falta de conexão entre a teoria e a prática, entre o discurso e a ação, entre a lei e a sua aplicação, pois, no ordenamento jurídico brasileiro “não faltam exemplos de leis que, embora em vigor, não se convertem em comportamentos concretos, permanecendo, por assim dizer, no limbo da normatividade abstrata” (REALE, 1999, p. 114).

O direito à moradia, como direito social e, conseqüentemente, norma programática¹², designada assim, porque diz respeito à chamada norma programa ou norma tarefa, constituem elenco de disposições que indicam os fins sociais a serem atingidos pelo Estado, na melhoria das condições econômicas, sociais e políticas da população, tendo em vista à concretização e cumprimento dos objetivos fundamentais previstos na Constituição.

Esses dispositivos para atingirem sua efetividade precisam da edição de outras leis que as regulamentem, bem como necessitam da atuação positiva do ente governamental, ou seja, dependem de fatores eminentemente políticos para a realização das operações administrativas e materiais, como a observância e a adequação de programação financeira, por meio de leis específicas, tais como plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual, pressões populares junto ao Governo, dentre outros.

Além disso, a concretização desses direitos não ocorre somente através da implementação de políticas sociais eficazes desenvolvidas pelo Estado, mas também exige a participação e comprometimento de toda a sociedade, através da fiscalização e colaboração na atuação das instituições públicas.

Na prática, portanto, constata-se que os direitos sociais, em especial o direito à habitação e sua adequação, têm mais natureza de expectativa, que de verdadeiros direitos

¹² As normas programáticas são “aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são programas dados à sua função (PONTES DE MIRANDA, 1969, p. 126-127).

subjetivos, na medida que a Constituição prevê tais direitos para melhorar a vida da coletividade, mas não outorga imperatividade (eficácia imediata).

Ademais, ao contrário dos direitos individuais que possuem respaldo jurídico e remédios judiciais, como o mandado de segurança, *habeas corpus*, dentre outros, os direitos sociais não são protegidos por instrumentos processuais tão eficazes para garantir a sua plenitude.

Desse modo, relativamente ao direito à moradia, de uma maneira geral, as leis não conseguem gerar o correspondente esperado pelos dispositivos legais, em razão, sobretudo, da incompetência e ineficiência do próprio poder público (Municipal, Estadual, União e Distrito Federal) na implementação e no cumprimento das normas jurídicas, bem como no planejamento e execução das políticas públicas habitacionais.

Em outras situações, o Estado prevê direitos socioeconômicos para melhorar a vida do cidadão, mas não viabiliza condições para sua efetividade normativa e social, funcionando, por conseguinte, apenas como propaganda política de seus criadores, o que é um grande equívoco, pois a criação da norma jurídica visa satisfazer as necessidades sociais e manter a igualdade natural, e não para atender interesses individuais e fins eleitoreiros.

Seguindo essa linha de pensamento, José Afonso da Silva afirma que “uma norma pode ter eficácia jurídica sem ser socialmente eficaz, isto é, pode gerar certos efeitos jurídicos, como, por exemplo, o de revogar normas anteriores, e não ser efetivamente cumprida no plano social” (Apud, NUNES, 2004, p. 158-159).

A falta de informação, conscientização e fiscalização por parte da comunidade como um todo, corrobora a manutenção da desigualdade e segregação reinante no tecido urbano. Essa perpetuação da miséria, do desemprego e da marginalização gera um sentimento de frustração e de revolta na sociedade, bem como descrença na ordem jurídica.

Destaca-se que de nada adianta a regulamentação de leis internacionais, nacionais, constitucionais, estatutos, planos-diretores, se esses dispositivos legais têm somente a eficácia compulsória, ou seja, possuem somente a validade formal ou vigência, atendem somente os requisitos técnicos-materiais, mas não cumprem sua finalidade social.

Desse modo, a efetivação do direito à moradia está ligada basicamente à solução de dois desafios, quais sejam, do aumento da demanda de moradias e da melhoria das condições das habitações. Não são tarefas fáceis de serem realizadas, ante ao enorme número de interesses envolvidos, mas, com boa vontade e responsabilidade, esses problemas podem ser trabalhados e atenuados consideravelmente.

Nesse diapasão, a política pública habitacional brasileira precisa ser pensada, a partir de dados científicos concretos, bem como baseada nas condições sociais e econômicas para onde serão destinadas, mas sem perder de vista os aspectos financeiros. Tornar efetivo o direito à moradia não significa prover e dar habitação para todos os cidadãos, mas sim planejar e implementar programas e ações com recursos públicos e privados, principalmente, quando focaliza os segmentos sociais de menor poder aquisitivo e em condições precárias de habitabilidade.

Para isso se concretizar, se faz vital primeiramente, que haja a interação entre Município, Estado, União e Distrito Federal, através de consórcios e convênios, com o fito de implementar ações voltadas para programas e planos habitacionais, bem como por meio da criação de conexões entre o setor imobiliário, construção civil e governo, voltados para formulação de estratégias destinadas ao desenvolvimento urbano.

Além disso, é preciso também, impulsionar os canais de convergência entre a Administração Pública e parcerias junto à sociedade civil (Associações, ONG's, Conselhos etc) no processo de planejamento municipal, conforme prevê o art. 29, XII da Magna Carta. Não podemos, portanto, planejar a cidade como algo mecânico e homogêneo, pois, na verdade, o espaço urbano é dinâmico e heterogêneo, na medida em que está em constante transformação e é composto por uma gama de agentes com os mais variados desejos e apreensões.

Diante dessa situação multifacetada, observamos a formação de várias cidades visíveis e invisíveis dentro da cidade, uma delas é a que poderíamos denominar “cidade oficial” ou “cidade legal”, representada pela área urbana pautada e estruturada dentro dos parâmetros jurídicos. Seria a cidade regular, que engloba todos os instrumentos e serviços que a política urbana pode conferir.

De outro lado, existe a “cidade marginal” ou “cidade ilegal”, retratada pelos espaços que se desenvolvem contrariando a lógica capitalista e desrespeitando os procedimentos legais vigentes, portanto, desde o princípio, marcados pelo estigma da clandestinidade.

Essas cidades convivem e conflitam diariamente e, em alguns espaços são tão próximas que fica complicado delimitar o perímetro pertencente a cada uma. A seguir tentaremos evidenciar a importância e o papel que cada um desses espaços desempenha dentro do tecido urbano.

2.3 CIDADE LEGAL: espaço urbano ordenado

As cidades brasileiras objetivando organizar e planejar os espaços urbanos, estruturaram-se na necessidade da separação de espaços, assim, foram paulatinamente, apartando os locais de trabalho dos de moradia; territórios nobres de populares; zonas perigosas de zonas policiadas; bairros seletivos de periferia. Essa estratificação dos espaços acabou desencadeando um processo perverso e excludente, principalmente, no tocante ao acesso à moradia.

De uma maneira geral, as cidades modernas foram sendo demarcadas por cercas, fronteiras imaginárias, muros visíveis e invisíveis, que estabeleceram o lugar de cada coisa e de cada grupo social inserido naquela sociedade. Assim, inegavelmente “a desigualdade constitui-se em característica própria do espaço urbano capitalista”, [...] quanto mais separada a cidade, mais visível é a diferença, mais acirrado poderá ser o confronto” (CORRÊA, 2004, p. 8 e 52).

Em face das diferentes formas de uso e ocupação do solo urbano, surgiram cidades divergentes que crescem e se desenvolvem dentro de uma grande cidade. Do ponto de vista urbanístico, uma delas reproduziria a denominada de “cidade legal”, essa cidade de uma maneira geral é

constituída pelos agentes formalmente instituídos, seja o mercado mobiliário formal usualmente privado, ou o poder público; é aquela que traz consigo uma determinada ordem, em geral urbanística, é usualmente fruto de um projeto, pois essa é uma das exigências de tal ordenamento, costumam ser o que denominamos uma urbanização completa, ou seja, onde todos os itens de consumo coletivo, de equipamentos e serviços encontram-se presentes (COSTA, 2006, p. 147-148).

Nesses espaços, as moradias devem estar de acordo com os regulamentos urbanos, ou seja, precisam atender aos códigos de postura, às leis de zoneamento, de parcelamento do solo, dentre outros. Os planos diretores são idealizados e planejados para a cidade mercado, para a cidade oficial. Dessa forma, esses espaços resultam do mercado residencial privado legal e da produção formal da cidade, fruto das construções sociais e culturais geográficas e históricas, em razão disso, concentram grande parte dos investimentos públicos e são mais visadas pelos promotores imobiliários.

Em contrapartida, nesses espaços, o custo para se adquirir e manter um imóvel são bem mais altos, em razão do pagamento de taxas e tributos cobrados pelo poder público,

como também em virtude das valorizações embutidas por conta das benfeitorias e localização. De uma maneira geral, essas cidades são contempladas com infra-estrutura, como: ruas pavimentadas, água encanada, saneamento básico, instalações elétricas, coleta de lixo, transporte coletivo, escolas públicas, postos policiais, dentre outros.

Esses espaços são regulados por sistemas de controle fortemente centralizados e hierarquizados, crescem e se desenvolvem protegidos e envolvidos por “muralhas invisíveis que regulam a cidade” (ROLNIK, 2004, p. 25), despertam, portanto, mais atenção por parte da comunidade e do próprio ente público.

A “cidade legal” reflete, portanto, os espaços urbanos idealizados e ordenados dentro dos parâmetros arquitetônicos e jurídicos. Em Teresina, esses locais seriam representados pelos bairros, ruas e avenidas, onde a presença e a intervenção do ente público são mais marcantes e constantes.

Nessas áreas, as aquisições das propriedades imobiliárias seguem os moldes estabelecidos pela legislação vigente, ou seja, são dotadas de escritura pública passada e registrada em cartório público. Mas, é importante ressaltar, que mesmo havendo fiscalização e controle por parte dos órgãos públicos competentes, esses espaços também violam as regras, no que diz respeito à iluminação, a edificação, ventilação etc.

Ao olhar para o espaço teresinense, é muito comum verificar na cidade normatizada, a existência de várias violações urbanísticas, como terrenos sem muros, com o mato invadindo as ruas; casas sem calçadas ou desrespeitando os recuos; prédios e casas sem manutenção; até irregularidades mais graves, como construções sem autorização da prefeitura e fora dos padrões de engenharia permitidos legalmente.

Ademais, vale ressaltar que muitas áreas hoje consideradas legais já vivenciaram a condição da ilegalidade. Assim, a transposição da situação informal para a formal pode ocorrer em virtude de vários fatores como da postulação por parte da população junto ao poder governamental; da valorização da área; da maior presença do poder público etc.

A presença estatal tem um papel fundamental no processo de transmutação de uma área ilegal para legal, na medida em que contribui para que as vilas e favelas passem a ter acesso aos serviços públicos, como também viabilizando a melhoria das condições físicas das habitações. Ou ainda, através da regularização jurídica dos terrenos, pois sentindo garantido o direito à moradia, os indivíduos têm mais interesse em investir, tanto na expansão das residências, como na melhoria de suas estruturas, e vão paulatinamente, substituindo a palha por telhas, adobe por tijolos, e assim sucessivamente. Em contrapartida, com o processo de

urbanização se concretizando, essas localidades vão ganhando uma nova roupagem, tornando-se locais mais agradáveis para se viver.

Logo, a progressiva urbanização das favelas para se tornarem bairros populares decorre

de um lado, da ação dos próprios moradores que, pouco a pouco, durante um longo período de tempo, vão melhorando suas residências e implantando atividades econômicas diversas. De outro, advém da ação do estado, que implanta alguma infra-estrutura urbana, seja a partir de pressões exercidas pelos moradores organizados em associações, seja a partir de interesses eleitoreiros. Esta urbanização, contudo, desencadeia uma valorização que acaba por expulsar alguns de seus moradores e atrair outros (CORRÊA, 2004, p. 31).

Contudo, nem sempre o estado é presente e atuante e, por mais que o poder público tente se programar, em algumas situações a cidade se desenvolve para além do planejamento oficial, reescrevendo traçados inesperados, encontros e desencontros no delinear das ruas, esquinas e bairros. Até porque, as cidades legais não conseguem englobar de forma eficiente todos os indivíduos da comunidade, a consequência disso, é que grande parte da população não tem como adquirir determinados bens e serviços produzidos socialmente, sendo que a “habitação é um desses bens cujo acesso é seletivo: parcela enorme da população não tem acesso, quer dizer, não possui renda para pagar o aluguel de uma habitação decente e, muito menos, comprar um imóvel” (CORRÊA, 2004, p. 29).

Diante dessa conjuntura, as camadas populares ficam à margem da urbe (cidade legal), alijadas do acesso a direitos constitucionalmente garantidos, passam a ocupar territórios irregulares, desrespeitando a vigência das normas. Esse processo de exclusão e segregação espacial semeia a possibilidade do surgimento de outras formas de inserção ao meio urbano, que não se enquadram ao que é determinado pelo poder público.

Ao lado ou fora do contexto urbano legitimado, aparecem novos mecanismos de ocupações, como as favelas, os cortiços, as palafitas, dando origem, assim, as chamadas “cidades ilegais”, tema que trataremos no próximo tópico.

2.4 CIDADE ILEGAL: espaço urbano vivenciado

A cidade ilegal é fruto da resistência e sobrevivência de segmentos sociais excluídos que, ante a ausência do poder público e de condições econômicas próprias, se utilizam de expedientes fora do âmbito jurídico para prover sua moradia dentro dos centros urbanos. Os exemplos mais concretos dessa luta pelo direito à cidade são as favelas, as palafitas, os cortiços, os aglomerados urbanos, as construções ribeirinhas etc.

Tratam-se de áreas sem leis urbanísticas, verdadeiros “territórios inimigos”,

[...] do ponto de vista do capital, a favela ou o cortiço, contradição do sistema que a reproduz e a rejeita, é território inimigo, que deve ser eliminado. É inimigo do capital mobiliário porque desvaloriza a região; da polícia, porque em seus espaços irregulares e densos é difícil penetrar; dos médicos, porque ali, espaço sem saneamento, proliferam os parasitas que se reproduzem nos esgotos a céu aberto (ROLNIK, 2004, p. 69).

O surgimento dos denominados “espaços irregulares ou clandestinos” decorrem da lacuna deixada pelo poder público omissivo e das estruturas do Estado capitalista, que monopolizam os meios de produção nas mãos de poucos, deixando grande parte da população sem condições financeiras para as necessidades básicas, dentre elas a moradia, que passa a ser uma mercadoria de luxo acessível somente a uma pequena parcela da população urbana.

Sem condições econômicas, os indivíduos buscam alternativas para se inserir na cidade, assim, através da resistência e na luta pela sobrevivência buscam “a apropriação de terrenos usualmente inadequados para os outros agentes da produção do espaço, encostas íngremes e áreas alagadiças. Trata-se de uma apropriação de fato” (CORRÊA, 2004, p. 30).

Nesse sentido, a cidade ilegal, de um modo em geral, é formada por grupos excluídos que passam a ocupar os mais variados e perigosos espaços, como as encostas dos morros, as áreas ribeirinhas e alagadiças, em todos os lugares estratégicos que não precisem alocar recursos.

A ilegalidade é, portanto,

fruto da desigualdade extrema explicada pela necessidade de moradia e de décadas de omissão do poder público na produção fordista do ambiente construído. É explicada também, pelas desigualdades decorrentes dos mecanismos de funcionamento da renda fundiária urbana, que distribui de forma desigual e perversa a valorização do solo urbano, materializada em preços de terrenos que inviabilizam o assentamento das camadas de baixa renda nas áreas providas de equipamentos e serviços básicos produzidos e vendidos pelo mercado imobiliário formal (COSTA, 2006, p. 149).

Assim, essas ocupações se realizam em áreas desprezadas e desvalorizadas pelos agentes de mercado da terra, pois as favelas são poderosos mecanismos de defesas contra o custo, já que nessas localidades as despesas relativas à aquisição e manutenção são mais baixas ou isentas. Conseqüentemente, a velocidade e a forma de expansão dessas áreas têm gerado crescentes deficiências que não se limitam somente às péssimas condições físicas das habitações, mas também se expandem para os espaços que as rodeiam, pois, sem estrutura legal e material, essas localidades são poderosas fontes de problemas, no campo da saúde, segurança, dentre outras.

Como se desenvolvem com extrema precariedade, essas áreas são destituídas das condições mínimas de dignidade, como água tratada, esgotamento, saneamento, coleta de lixo, escola, hospital etc., por conseguinte, reproduzem altos índices de mortalidade infantil, em virtude da desidratação e da desnutrição; disseminam doenças endêmicas, e também são focos de violência e tráfico.

Nesse contexto, é inegável que o controle urbanístico que abrange a fiscalização sobre o uso e a ocupação do solo, bem como a presença marcante do Estado e poder de polícia, se faz mais presente na cidade legal. Nos espaços irregulares, as moradias são precárias e frágeis, na maioria das vezes feitas de papelão, taipa, plástico e madeira. Ante as péssimas condições materiais e físicas, essas áreas estão constantemente suscetíveis a desabamento, enchentes ou despejo, em virtude de decisões judiciais.

Para agravar essa situação, os financiamentos destinados à construção e reforma de moradias restringem-se somente à cidade legal, tendo em vista que, na cidade ilegal, os imóveis encontram-se juridicamente irregulares, bem como seus moradores não conseguem atender os requisitos exigidos pelas instituições financeiras.

No Brasil, de “40% a 70% da população urbana vive ilegalmente. A ilegalidade não é mais exceção, é regra. [...] Essas formações urbanas de ilegalidade – a cidade ilegal – são ambientes de permanente anulação da cidadania de seus moradores” (GUSTIN, 2006, p. 167).

Contudo, essas localidades, mesmo estando fora dos padrões tradicionais legais, revelam um intenso mercado imobiliário regido por diversas combinações dos interesses privados. Nessas áreas realizam-se diversos negócios, como de vendas e aluguéis envolvendo imóveis inseridos nesse contexto, além disso, são poderosas fontes de mão-de-obra, principalmente, para abastecer as necessidades de mercado das cidades legais.

Teresina, como os demais grandes centros, as ocupações irregulares também se desenvolveram e se disseminaram no decorrer das últimas. Em algumas áreas, paralelas aos bairros, como é o caso da Vila Carlos Feitosa (Zona Norte) ao lado do bairro São Joaquim; Vila Anita Ferraz (zona Sudeste), ao lado do Conjunto Cidade Jardim; Parque Universitário (zona Leste), ao lado do bairro Piçarreira; dentre outros.

O interesse por essas localidades decorre da existência de maior disponibilidade de serviços essenciais que facilitam a vida da coletividade, como o acesso à luz, água, escolas, hospitais e transporte coletivo. Temos que reconhecer, que a localização da moradia facilita ou dificulta a vida do cidadão, na medida em que grande parte da renda familiar brasileira e teresinense é gasta com transporte.

O trabalhador urbano brasileiro consome mensalmente cerca de 30% de seus rendimentos com transporte coletivo (IBGE-2004), por conseguinte, quanto mais distante fica a moradia das áreas centrais e dos locais de serviço, mais tempo e dinheiro o cidadão precisa disponibilizar para deslocar-se nas viagens casa-trabalho-casa, como também mais difíceis são as oportunidades de emprego. Nesse sentido, “no plano imediato a favela corresponde a uma solução de um duplo problema, o da habitação e de acesso ao local de trabalho” (CORRÊA, 2004, p. 30).

Inconteste, portanto, que as cidades ilegais estão inseridas no tecido urbano da maioria das cidades brasileiras, principalmente nas grandes metrópoles. O imbrincamento entre a cidade formal e a cidade informal, em algumas situações é tão intenso, que não há como vislumbrar onde começa e termina uma e outra.

Logo, a formação das cidades ilegais é um problema sério e crônico, resultado da correlação de uma série de fatores e, depois de concretizada, gera vários problemas como conflitos, violência, risco de vida etc. Nesse sentido, se faz vital a democratização do acesso à moradia aos excluídos do processo formal imobiliário, através da legalização jurídica e do enquadramento urbanístico dessas áreas ao tecido urbano legal, o que só é viável por meio da intervenção e participação do poder público.

A intervenção estatal para se desenvolver de forma eficiente, deve ser articulada “através de programas e projetos que racionalizam estes espaços, adequando-os à norma do modelo”, como também atendendo “a exigência do reconhecimento a este grupo da condição de cidadão e, portanto, merecedor de infra-estrutura, equipamentos públicos e habitação digna” (ROLNIK, 2004, p. 69).

Nessa lógica, legalizar o ilegal, requer muito mais do que regularização e reconhecimento do direito à moradia no âmbito jurídico, exige-se também do poder

governamental a concessão de serviços públicos em favelas e loteamentos, pois “resolver o problema da ilegalidade/informalidade urbana representa estender a todos, condições mínimas de reprodução social, por meio de assentamentos formais e legais, ou seja, significa a possibilidade de adoção de padrões urbanísticos, ambientais e construtivos que garantam níveis mínimos de segurança material” (COSTA, 2006, p. 152-153).

CAPÍTULO III - A MORADIA NA CIDADE

3.1 Atores e táticas na luta pela moradia

A casa é o nosso canto do mundo. Ela é, como se diz amiúde, o nosso primeiro universo.

Gaston Bachelard

Desde os primórdios da humanidade, a busca por um abrigo é condição fundamental para os seres humanos. Nas sociedades primitivas, a caverna foi à primeira representação de um lar, de uma moradia, pois servia tanto para proteger da chuva, do frio, dos animais, de outros homens, como também era lugar de sociabilidades (local para comer, dormir, conversar, fazer sexo, cuidar dos filhos etc.).

Com a evolução das sociedades e o surgimento das cidades, as moradias se aperfeiçoaram e se tornaram o principal refúgio do homem. Na Idade Moderna, as cidades cresceram vertiginosamente, nessa fase as moradias adotaram novas nuances tornando o domicílio urbano “o lugar onde se identifica uma família, ao passo que as casas camponesas não são absolutamente guardadas pelos mesmos sentimentos e os mesmos materiais. Arrombar uma casa, adentrá-la para roubar, e principalmente uma casa fechada, é algo grave. Tanto que na cidade os burgueses e os cidadãos se trancam cuidadosamente à chave” (LE GOFF, 1998, p. 76).

Seguindo esse entendimento, nas cidades “a rua é terra-de-ninguém perigosa que mistura classes, sexos, idades, funções, posições na hierarquia; a casa é território íntimo e exclusivo” (ROLNIK, 2004, p. 50). Assim, o espaço da casa representa o oposto da rua, pois enquanto esta está permeada pela desordem, a outra busca impor a ordem.

A moradia para os cidadãos, portanto, não representa somente um “teto” para se abrigar e desenvolver suas atividades cotidianas, ela incorpora muito mais que isso, pois simboliza a tênue linha entre o público e o privado, “morar à parte, fora dos lugares coletivos, é dispor de um lugar protegido, onde a pressão do corpo social sobre o corpo individual é descartada, onde o plural dos estímulos é filtrado ou, em todo caso, devia sê-lo, teoricamente” (CERTEAU, 2003, p. 205).

Sempre simbólica, a casa revela seu dono, através da localização, do seu tamanho, estrutura, estado de manutenção etc. Dentro dela, os indivíduos repetem os gestos cotidianos de acordar, lavar-se, vestir-se, alimentar-se, enfim de viver e sonhar. Nas curvas concretas do

recinto sagrado do lar são construídas as histórias e experiências individuais, eis que a casa é um espaço velado e, como tal, é inacessível ao olhar dos outros.

Independente da denominação: moradia, casa, habitação, domicílio ou lar, o espaço privado, além de representar valores materiais, envolve, também, valores sentimentais e emocionais, por isso, garantir a moradia deve ser uma das principais missões do poder público e das sociedades humanas.

Nesta perspectiva, a moradia deve ser o elemento mais importante da cidade, bem como deve ser acessível a todos, pois, sem direito à moradia, o homem perde sua essência, suas raízes, eis que “a casa é uma das maiores (forças) de integração para os pensamentos, as lembranças e os sonhos do homem. [...] Na vida do homem, a casa afasta contingências, multiplica seus conselhos de continuidade. Sem ela, o homem seria um ser disperso” (BACHELARD, 1993, p. 26).

Ante a impossibilidade de morar sob um teto, num local determinado, alguns grupos sociais urbanos têm se organizado no intuito de buscar outros recursos para garantir o direito à moradia. Dentre as várias alternativas utilizadas, as ocupações irregulares representam uma dos principais mecanismos de resistência para se enquadrar no espaço urbano.

Denominadas, principalmente, pelo termo “favela”, essas ocupações se disseminaram, de forma vasta e difusa, deixando marcas profundas no tecido urbano. Durante um passeio pelas grandes metrópoles ou pela cidade de Teresina, podemos observar a extensão e a magnitude desses espaços, que não se limitam mais às franjas da cidade, mas também brotam junto aos bairros e áreas nobres.

Um desses exemplos é o Complexo da Maré, na cidade do Rio de Janeiro, localizado no bairro Maré, na Zona Norte. Esse agrupamento de favelas foi instituído em 1994, e congrega aproximadamente 16 comunidades, com cerca de 130 mil moradores, espalhados num total de 19 km, entre a Av. Brasil e a margem da Baía de Guanabara. Essa localidade é muito maior em extensão e população do que vários municípios brasileiros.

É incontestável que, dentre os vários centros urbanos, a cidade do Rio de Janeiro é uma das que mais sofre com o problema da favelização, posto que essas ocupações não se limitam a se desenvolver nas áreas periféricas, mas ao lado e acima das áreas centrais e nobres. A topografia da cidade, com formação de morros circundando todo o espaço urbano, permitiu que esses espaços tivessem melhor visibilidade e, em contrapartida, maior dificuldade de acesso aos indesejáveis.

Ademais, ante a ausência do Estado, da falta de oportunidades e da própria segregação social, muitos jovens pertencentes a essas localidades acabaram sendo envolvidos no tráfico de drogas e em outros delitos. Assim, as guerras, sejam entre as facções rivais do tráfico, seja com o poder de polícia, motivaram um processo de violência, gerando insegurança e pânico, não só para a população pertencente às favelas, mas também para toda comunidade circunvizinha.

Diariamente, os noticiários anunciam a morte de pessoas inocentes, em virtude de balas perdidas, bem como o fechamento de vias públicas, paralização do comércio e das atividades escolares, por conta do descontrole estatal e das tensões geradas em torno do tráfico.

Em Teresina, várias vilas e favelas acabaram ficando estigmatizadas por causa dos problemas de violência que vivenciam, como é caso da Vila Irmã Dulce (zona Sul), Favela do Arame (zona Leste), Vila do Avião (zona Leste), Parque do Brasil I e II (zona Norte).

Dessa forma, de um modo geral, o discurso que prevalece por parte da sociedade e do poder governamental no tocante às percepções desses espaços, é de preconceito e indiferença, já que a favela representa o lugar da violência, da marginalidade, da pobreza, da carência etc.

A mídia (falada e escrita) reforça essa visão, ao dar mais destaque, nas suas reportagens, a fatos que dizem respeito somente as mortes e feridos produzidos pelos enfrentamentos e guerras de gangues, desconsiderando outros eventos e atividades desenvolvidas nessas localidades. Tal situação é decorrente do fato de que “em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade” (FOUCAULT, 2004, p. 08-09).

Entretanto, “jamais se deve confundir uma cidade com o discurso que a descreve” (CALVINO, 2005, p. 59), pois a preponderância dessas representações só intensifica as constantes tensões entre a cidade formal e informal, bem como estimula a difusão de atitudes discriminatórias em torno dos moradores dessas áreas, no tocante à busca de um emprego, o acesso aos serviços, o estabelecimento de vínculos afetivos com pessoas pertencentes a outras comunidades, dentre outras.

Com efeito, além dessas imagens dogmatizadas, essas áreas simbolizam também o espaço da resistência, o exercício da disputa pelos direitos civis e humanos, o sonho de fazer parte da cidade e de ser alguém dentro dela, desencadeando o aparecimento de novos agentes

sociais e de novas práticas nas relações que vão sendo forjadas dentro da sociedade, provocando, por conseguinte, profundas transformações no espaço urbano.

Até porque é na “produção da favela, em terrenos públicos ou privados invadidos, que os grupos sociais excluídos tornam-se, efetivamente, agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço, na maioria dos casos independentemente e a despeito dos outros agentes” (CORRÊA, 2004, p. 30).

Nesse contexto, os movimentos sociais desempenham um papel crucial no fortalecimento de outras formas de lutas e de organização, como também no processo de conscientização e convocação dos membros da sociedade civil pela reivindicação de inserção na urbe.

Através de táticas, muitas vezes consideradas ilegais, grupos sociais excluídos formados por uma variedade de sujeitos (indivíduos mal assalariados, subempregados, desempregados, moradores de rua etc), incentivados e apoiados pelos movimentos sociais (ONG's, Movimentos do Sem Teto (MST), entidades, partidos políticos etc.), tentam romper as estratégias de desigualdade e segregação imposta pelo poder reinante.

Até porque, a “tática é determinada pela ausência de poder, assim como a estratégia é organizada pelo postulado de um poder [...] Em suma, a tática é a arte do fraco; [...] a astúcia é possível ao fraco, e muitas vezes apenas ela, como último recurso: quanto mais fracas as forças submetidas à direção estratégica, tanto mais esta estará sujeita à astúcia” (CERTEAU, 2003, p. 101).

Ante a impossibilidade do acesso à moradia, esses sujeitos lançam mão do protesto e da invasão como formas de barganha, pois esses mecanismos de revolta tornam-se muitas vezes, o único caminho que restou para pressionar as autoridades responsáveis sensíveis aos infortúnios dos sublevados. Essas ocupações evidenciam, portanto, não só a luta pela sobrevivência nos espaços urbanos, como também a resistência contra a exclusão social do direito de morar dignamente.

Vale ressaltar, que o direito de resistência exercido por esses agentes sociais não pode ser concebido como um direito propriamente dito, “pois não se funda na norma. Os homens têm a faculdade de reagir contra a opressão, mas esta faculdade não está autorizada normativamente, logo à resistência é um fato cuja legitimidade (não legalidade) é uma questão metajurídica, por depender da consonância desse fato com os autênticos interesses da vida humana” (DINIZ, 2005, p. 341).

Todavia, não se pode deixar de reconhecer que, ante as condições materiais e sociais existentes, é através do combate que esses indivíduos tentam romper o estigma do

desenraizamento e da desterritorialização. Seguindo essa linha de pensamento, Antônio Cardoso Façanha relata que

[...] a produção e reprodução do território ocorrem na relação dialética entre a territorialização, processo gerador das “ilhas de prosperidade” e desterritorialização, processo gerador dos “desertos humanos”. A desterritorialização significa um movimento de desenraizamento de grupos que habitam um determinado território (2004, p. 162).

Essas lutas e confrontos possibilitam o rompimento do *status quo* imposto, na medida em que resgata as aspirações, manifestações, formas de ação e expressão da população carente, tornando exequível a construção e consolidação de novos espaços, que vão permitir que o indivíduo desenvolva o sentimento de pertencimento e de territorialização à cidade e ao mundo.

Não ter habitação representa não só a ausência de moradia, mas a perda da própria condição de pessoa, pois “todo indivíduo tende naturalmente a delimitar um espaço de ocupação que lhe possa servir de referência à sua própria identidade” (RAMOS, 2002, p. 84). Dessa forma, o valor de um homem está intrinsecamente ligado ao seu lugar de pertencimento. Territorializado, o ser humano passa a desempenhar os mais diversos papéis no seio da comunidade, como o de produtor, consumidor, cidadão, mas para isso se faz essencial encontrar-se localizado em um determinado espaço.

A relação de pertencimento a um lugar, a um grupo social, depende da construção gradual caracterizada pela inserção, que vai sendo desenvolvida, paulatinamente, entre o cidadão e a cidade, por conseguinte, uma das principais formas de integrar o indivíduo ao espaço urbano é por meio da aquisição de um local fixo para residir, ou seja, de possuir uma moradia.

Logo, ter acesso à moradia viabiliza ao indivíduo não só ter um lugar, um canto para viver, mas significa também ter direito a uma vida privada, à intimidade, à honra. Além disso, possibilita que outros direitos sejam pleiteados, tais como: saneamento, água tratada, coleta de lixo, saúde, educação etc.

Contudo, uma vez que contrariam a lógica tradicional de aquisição da propriedade, essas ocupações tanto desrespeitam os interesses dos proprietários dos imóveis (públicos e privados), como também violam dispositivos legais, como os arts. 5º, inciso XXII da CF e 1228 a 1232 do Código Civil (direito de propriedade).

Diante desses confrontos, o poder jurisdicional é constantemente acionado com o objetivo de tentar dirimir as contendas, passando o magistrado a ser um agente social vital, na medida em que desempenha tanto o papel de mediador, como de aplicador.

Visando solucionar os diversos conflitos urbanos em torno da moradia, o intérprete-aplicador precisa seguir procedimentos legais e morais, daí nasce a importância da hermenêutica jurídica¹³, na medida em que subsidia instrumentos que auxiliam e orientam o magistrado, na correta e justa aplicação das normas jurídicas.

Com efeito, os conceitos de hermenêutica e interpretação não se confundem, posto que o primeiro fornece os elementos para o segundo. O intérprete deve, preliminarmente, recorrer aos ensinamentos da hermenêutica, para descobrir o sentido e o alcance de um determinado dispositivo legal. Como bem salienta Carlos Maximiliano, “a hermenêutica é a teoria científica da arte de interpretar” (2003, p. 01).

A hermenêutica jurídica visa à ampliação do foco de percepção do fenômeno jurídico em suas formas de expressão e aplicação à realidade, sendo indissociável da construção dos saberes e conteúdos do Direito. Ela oferece os meios para que o intérprete-aplicador revele o alcance e a extensão de um preceito legal.

De outro lado, a interpretação desvenda não só o sentido da expressão legal, mas também os interesses que envolvem o fato social concreto, com o propósito de exteriorizar o sentido mais favorável ou adequado ao fim social e ao bem comum, pois

interpretar o direito é solucionar o caso concreto com a ajuda do texto legal, de modo a obter uma decisão, a um só tempo, juridicamente segura, socialmente aceitável e moralmente justa. [...] a interpretação da norma, além da fidelidade ao texto e ao sentimento jurídico, guarda um compromisso de cunho social e outro de ordem moral. Em vez de mero ato de conhecimento e de declaração, é também ato de vontade e de criação (LIMA, 2001, p. 23).

Logo, nos casos de conflito de propriedade, o Poder Judiciário precisa agir com cautela, para que as decisões não se limitem à exegese semântica dos dispositivos legais, pois

¹³ Provém do verbo grego *hermeneueîn* e do substantivo *hermeneia* (interpretação). Deriva provavelmente do Deus Hermes, deus grego filho de Zeus e Maia, mensageiro dos deuses, conhecia a língua dos deuses e sabia interpretar a vontade dos deuses. Portanto, hermenêutica desde sua origem, **significa** "declarar", "anunciar", "interpretar", "esclarecer" e, por último, "traduzir". Significa que alguma coisa é "tornada compreensível" ou "levada à compreensão". Disponível em < <http://pt.wikipedia.org/wiki/Hermen%C3%Aautica> > Acesso em: 03 maio 2007.

não se deve analisar o Direito como mero instrumento técnico-material. O juiz ao sentenciar, deve levar em consideração tanto o ordenamento jurídico, como a realidade em que se situa o caso, ou seja, dentro da legalidade e do interesse público, pois “a interpretação do direito é constitutiva, e não simplesmente declaratória. Vale dizer: não se limita a uma mera compreensão dos textos e fatos; vai bem mais além” (GRAU, 2002, p. 02).

Dessa forma, uma vez constatado que a propriedade atende a finalidade social, o direito individual deve ser garantido, por meio da reintegração da posse, entretanto, se não foi respeitada tal exigência, o direito coletivo deve preponderar, devendo, conseqüentemente, ser desapropriada a área.

De outro lado, o magistrado também tem que ponderar algumas outras correlações, como o caso das ocupações irregulares situadas em locais, onde o planejamento urbanístico já previu destinação determinada, isto é, quando há uma utilidade legal para área, estabelecida pelos planos e leis de cunho urbanístico, como por exemplo, a construção de uma avenida, de uma escola, posto de saúde, praça etc.

Nessa mesma vertente, existem, ainda, as situações em que a prevalência do interesse especial visa preservar o meio ambiente natural, para manter a sobrevivência de ecossistemas, como mananciais¹⁴, mata ciliar¹⁵, mangues¹⁶, dentre outros; ou culturais, para garantir a manutenção de patrimônios históricos, artísticos e arqueológicos.

Nesses dois casos, de um modo geral, o mais apropriado seria que tanto a intervenção jurisdicional como administrativa, se realize no sentido de retirarem os ocupantes das áreas de interesse especial, para reassentá-los em regiões de preferência próximo ao local anterior. Sob esse enfoque,

julgar é uma operação tanto de ciência, quanto de experiência, como de consciência. A ciência está no conhecimento, no domínio teórico dos conceitos; a experiência, na sabedoria, na apreensão das tradições e de todos os insumos culturais da sociedade; e a consciência, no sentir, na intuição racional. É o sentir racional que sublima o valor, o qual integra o hemisfério das circunstâncias do homem (LIMA, 2001, p. 25).

¹⁴ “Os mananciais são nascentes, olho-d’-água, que mana, corre sem cessar” (KOOGAN/HOUAISS, 1999, p. 1019).

¹⁵ “É a formação vegetal localizada nas margens dos córregos, lagos, rios e nascentes. Também conhecida como “mata de galeria” ou “mata de várzea”. Disponível em: <http://www3.pr.gov.br/mata_ciliar/perguntas.php>. Acesso em: 10 abril 2007.

¹⁶ “Terrenos pantanosos à margem das lagoas ou nos desaguadouros dos rios, onde em geral vegeta o mangue” (KOOGAN/HOUAISS, 1999, p. 1023).

Contudo, nem sempre isso é possível, tendo em vista que, em muitos casos, as ocupações já estão tão sedimentadas que se torna inviável removê-las. Quando ocorrer esse tipo de situação, as decisões recomendam adequar da melhor maneira possível essas ocupações às necessidades de cunho preservatório.

Nesse prisma, a atuação jurisdicional é ampla e complexa, pois, o magistrado como agente social, tanto desempenha o papel de mediador entre os interesses dos proprietários legais e dos proprietários sociais, como também tem a função de fiscalizar e cobrar do Estado a devida utilização dos orçamentos públicos, na implementação dos programas estabelecidos. Assim, cabe ao Poder Judiciário não aceitar passivamente a imobilidade dos entes públicos, devendo, por conseguinte, em algumas situações, responsabilizar, inclusive, os agentes públicos que por omissão e irresponsabilidade não cumpriram seu dever legal.

Entretanto, é preciso ressaltar que, como essas ocupações não representam o meio hábil legal de acesso à moradia, não se deve admitir como natural e corriqueira sua continuidade e perpetuação, porque isso fomentaria a indústria ilegal de aquisição do solo urbano. Ademais, como demonstrado anteriormente, existem no universo jurídico brasileiro, dispositivos legais, diretrizes e programas voltados única e exclusivamente para regulamentar e garantir o acesso legal à moradia, bem como a adequação de suas condições precárias, o que falta, como foi visto, é a efetividade dessas normas e projetos.

Nesse sentido, para solucionar o problema do *déficit* habitacional e da inadequação das moradias, o primeiro passo é tentar desmistificar as imagens pré-concebidas em torno da favela, e isso só é possível, por meio de outras escritas, de novos olhares que levem em conta não só a imagem comum, superficial e aparente, repassada pelo governo, sociedade e imprensa, mas, sobretudo, que traga consigo as histórias e experiências dos verdadeiros atores da cidade habitada-vivida, pois, apesar dos diversos problemas existentes na favela, esses aspectos negativos não retratam de forma fiel o que esses espaços são na sua totalidade.

Num primeiro momento ao olharmos superficialmente essas ocupações irregulares temos a impressão de que inexistem ordem, que tudo está fora do âmbito legal. Entretanto, se olharmos com mais atenção perceberemos que tais espaços, nada verdade, são grandes adaptações à ausência e incompetência do poder público. Assim, a presença do Estado é substituída pelos líderes comunitários e pelos chefes do comando do tráfico; onde deveria haver engenheiros e arquitetos, existe a experiência de pedreiros e de carpinteiros; o plano urbanístico é idealizado pelos moradores, conforme as necessidades e interesses do grupo; por fim, a lacuna das leis e dos códigos é preenchida pelos costumes adotados pela coletividade.

Assim, é preciso considerar as outras características, como também as diversas relações desenvolvidas entre as pessoas que residem nesses lugares. Na favela além de traficantes, ladrões, marginais, moram também trabalhadores, crianças, estudantes, donas de casa etc. Pessoas que, por falta de oportunidades e condições financeiras, tiveram que lutar para romper as barreiras visíveis e invisíveis da cidade legal, na busca de seu *locus* identitário, para se inserir na cidade.

Desse modo, se faz vital a racionalização dos meios de produção, pois “enquanto os salários dos empregados e os rendimentos do trabalhador manual forem baixos e o lucro do capital alto, é impossível querer que todos os moradores da cidade possam comprar ou alugar uma casa isolada em um loteamento regular ou um apartamento confortável” (ROLNIK, 2004, p. 68).

É preciso ficar claro, que a conquista da moradia só se concretiza material e juridicamente, através da desburocratização dos financiamentos, do cumprimento efetivo das leis, da elaboração de programas habitacionais voltados a toda sociedade, da racionalização dos impostos e juros, do levantamento de dados concretos, da gestão participativa e da interação entre poder público e privado.

3.2 VILA IRMÃ DULCE: um caso concreto

*As lembranças se apóiam
nas pedras da cidade.
Ecléa Bosi*

Como demonstrado nos capítulos anteriores, apesar da existência de várias leis que garantem o direito à moradia e de programas públicos voltados para a política habitacional, os centros urbanos brasileiros não conseguiram solucionar a contento o problema do *déficit* habitacional e a precariedade das moradias.

Inegavelmente, vários fatores têm contribuído para a manutenção dessa situação, como a omissão e a ineficiência do poder governamental, a eficácia parcial das normas, as crises econômicas, a estrutura urbanística segregadora, dentre outros.

Nessas condições, inevitavelmente, a cidade sempre se torna palco de diversos confrontos estabelecidos entre a racionalidade legal (ordem social idealizada) e a racionalidade existencial (ordem social vivenciada), dando origem à formação de localidades a margem da cidade legal.

Dentre os vários movimentos de ocupação irregular no espaço urbano teresinense, destaca-se a “Vila Irmã Dulce”, em face de ter sido uma das maiores experiências representativas na questão da luta por moradia.

Esse movimento foi resultado de vários meses de articulação, realizada principalmente pela FAMCC, com apoio de sindicatos, associações e partidos políticos, tais como: CEPAC, Comissão Pastoral da Terra (CPT), Cáritas, Movimento Popular de Saúde (MOPS), Diretório Central dos Estudantes da Universidade Federal do Piauí (UFPI), Sindicato dos Comerciários, ANSUR/PI etc. Essas lideranças, através de reuniões regulares, foram preparando e cadastrando indivíduos que moravam de favor, que pagavam aluguel e grupos de sem-teto.

O processo de ocupação se iniciou em 03 de junho de 1998, com a participação inicial de 1.000 a 1.5000 famílias, formadas por adultos, jovens, velhos e crianças. A área ocupada localizava-se na zona sul de Teresina, próximo ao Conjunto Residencial Esplanada. Nesse local não havia muros, nem cercas, nem se produzia nada. Os terrenos pertenciam aos proprietários Ciro Nogueira (THE Construções), Júlio Soares do Nascimento e ao Banco do Estado do Piauí (BEP).

Num primeiro momento, foram ocupados cerca de 118 (cento e dezoito) hectares, que foram desmatados e, em seguida, loteados por meio de sorteio entre os ocupantes. Os lotes tinham aproximadamente o tamanho de 10X20 metros e foram distribuídos próximos um dos outros com o objetivo de manter os laços de amizade e a confiança mútua entre os moradores.

Esse tipo de formação constituía um fator de coesão e de resistência no enfrentamento das dificuldades que porventura surgissem. Até porque com a convivência mais próxima, os ocupantes intensificaram as relações entre si, na medida em que criaram identificações, encontros e laços de afetividade em torno da luta pela valorização do espaço dominado.

Para a construção dos barracos, feitos pelos próprios moradores, foram utilizados materiais da mata nativa, como troncos, galhos e palhas. As moradias eram precárias e não dispunham de nenhum recurso, como água, luz etc. Após a invasão, novas famílias foram se somando à ocupação, tanto que, depois de um mês, havia na área cerca de 3.019 famílias e, por conseguinte, um total de 9.779 pessoas (Censo de Vilas e Favelas de 1999).

Sentindo-se prejudicados, no dia 09/06/1998, os proprietários ajuizaram uma ação de reintegração de posse junto à 2ª Vara Cível de Teresina, cujo titular era o Juiz de Direito José Ramos Dias. Diante do risco da concretização de uma ação de despejo, os moradores

realizaram manifestações em frente ao Fórum Cível, e os advogados da FAMCC, que representavam os moradores, Zacarias Barbosa da Silva e Ana Lúcia Gonçalves Sousa, solicitaram a realização de audiência de justificação e de inspeção judicial. Acatando os pedidos, o juiz visitou a localidade e depois de analisar o caso, indeferiu o pedido de liminar.

Com esse resultado, os proprietários ajuizaram outra ação de reintegração de posse, distribuída para a 3ª Vara Cível de Teresina. O pedido de liminar foi prontamente deferido pelo então Juiz Titular da Vara, Dr. Antônio Peres Parente, mesmo havendo decisão anterior negando idêntico pedido, proferida pelo Juiz da 2ª Vara Cível, ferindo, assim, o princípio da economia processual e da segurança na obtenção da prestação jurisdicional.

Para evitar o cumprimento da liminar, os advogados da FAMCC interpuseram recurso de agravo de instrumento perante o Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, sob o fundamento de que a ação deveria ser extinta, pois havia litispendência, ou seja, a reprodução de ação idêntica àquela, que já tramitava perante a 2ª Vara Cível de Teresina. Ademais, requereram a reintegração definitiva, alegando violação à função social da propriedade.

O relator do processo, Desembargador Luís Gonzaga Brandão de Carvalho, concedeu efeito suspensivo ao recurso, tornando sem efeito a liminar de reintegração deferida pelo Juiz da 3ª Vara Cível.

Esse caso traz a tona, o confronto direto de dispositivos constitucionais, quais sejam, o direito de propriedade (art. 5º, XXII) e a exigência do cumprimento da função social da propriedade (art. 5º, XXIII).

Com efeito, o direito de propriedade tem seu nascedouro no clã, onde predominava o poder absoluto do pater-família. E no decorrer da história foi se consolidando no universo dos direitos fundamentais do homem, ao lado da segurança e da liberdade, tanto que de acordo com o art. 1228 do Código Civil, cabe ao proprietário a faculdade de “usar, gozar, e dispor da coisa, bem como de reavê-la do poder de quem quer injustamente a possua ou detenha”.

De outro lado, a função social da propriedade foi instituída pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esse princípio nasceu do acirramento das desigualdades sociais e da crescente consciência e reivindicação da sociedade por igualdade e, tem como objetivo precípuo reforçar os preceitos do Estado Democrático de Direito, na medida em que estabeleceu limites ao poder arbitrário do proprietário.

Assim, as decisões judiciais levantaram tanto a discussão, no que se refere ao conflito de interesses e de normas constitucionais, como também ressaltaram a

preponderância do princípio constitucional da função social sobre a propriedade individual. Nesse prisma, as sentenças proferidas pelo poder judiciário foram imbuídas de valoração, posto que, atenderam o espírito do ordenamento jurídico, com as idéias fáticas, os valores éticos e morais, buscando sempre, com prudência e sabedoria, a solução mais adequada e justa possível.

Cumprir registrar, que grande parte, das vitórias alcançadas pelos moradores, principalmente na esfera jurisdicional, decorreram do apoio que os dirigentes da FAMCC deram a esse movimento, pois a participação dessa entidade se processou, tanto na articulação e preparação da ocupação, como também na organização das manifestações, das ocupações de prédios públicos e no acionamento e defesa dos moradores junto à própria Justiça.

Os moradores da Vila Irmã Dulce também tiveram o apoio financeiro de várias entidades e organizações, dentre elas, a OXFAM (ONG internacional que financia a FAMCC). Cabe ressaltar ainda, o apoio político de parlamentares de esquerda, como das vereadoras Francisca Trindade e Flora Isabel, ambas pertencentes ao Partido dos Trabalhadores (PT) e dos deputados estaduais Wellington Dias (PT) e Olavo Rebelo (PSB).

Dessa forma, através dos protestos e manifestações, o movimento da Vila Irmã Dulce, conquistou não só o apoio de entidades, do poder político e da sociedade civil, como também da imprensa em geral e, isso favoreceu para dar maior visibilidade à questão fundiária urbana, por conseguinte, exigir um posicionamento mais atuante e incisivo por parte dos poderes Executivo (Estadual e Municipal) e Judiciário (representado pelas 1ª e 2ª instâncias).

Em razão disso, em 17/06/98, o governador do Estado do Piauí, Francisco de Assis de Moraes Souza (Mão Santa), visita pessoalmente o local e sugere o deslocamento das famílias para o povoado de Santa Teresa, a 14 km (quatorze) do centro da cidade. Contudo, em virtude da distância da localidade oferecida, a proposta foi imediatamente rejeitada.

Em contrapartida, num primeiro momento, a postura do governo municipal em relação à Vila Irmã Dulce, foi de resistência ao movimento, tanto que, em 25/06/98, o prefeito Firmino Filho convocou uma audiência com os ocupantes, na qual afirmou que não tinha meios para desapropriar a área, por conseguinte, propôs o cadastramento das famílias no Programa “Minha Casa” (projeto que viabilizava a construção de moradias através de mutirões financiados pela prefeitura), mas somente 2.000 (duas) mil famílias conseguiram se cadastrar, e dessas apenas 1.000 (um) mil foram atendidas.

A Prefeitura Municipal relutou em reconhecer a área como de interesse público, apesar de constatado que os proprietários estavam inadimplentes e irregulares com a

tributação municipal e que esses terrenos serviam somente para guardar lixo e para especulação, sob o fundamento de que não dispunha de condições financeiras para arcar com a desapropriação e a implementação da infra-estrutura local.

Tais atitudes seguem as estratégias tradicionais adotadas pela administração do prefeito Firmino Filho, no tocante à resolução desses conflitos urbanos, quais sejam, a de remover as famílias para assentamentos oficiais criados pela Prefeitura. Como também, em razão dos embates políticos existentes entre as entidades que organizaram o movimento e grupo político do qual o prefeito faz parte. De um modo geral, tais práticas evidenciam o caráter autoritário e discricionário da gestão pública municipal, na medida em que desconsidera os interesses e as necessidades dos sujeitos envolvidos diretamente no problema.

Destarte, fica evidente que as conquistas alcançadas na esfera jurisdicional seriam somente um dentre os diversos desafios que os moradores teriam que superar para ver garantido o direito a posse, pois, desde o princípio da ocupação, os ocupantes se depararam com uma série de dificuldades, isso pode ser constatado nos discursos colhidos durante as entrevistas realizadas na Vila Irmã Dulce.

Através do rompimento do silêncio desses moradores, as versões sobre as experiências subjetivas vivenciadas pelos atores sociais que participaram dessa ocupação puderam ser ouvidas, posto que, a memória nada mais é do que uma “reconstrução psíquica e intelectual que acarreta o fato uma representação seletiva do passado, um passado que nunca é aquele que o indivíduo somente, mas de um indivíduo inserido num contexto familiar, social, nacional” (ROUSSO, 2002, p. 94).

Desse modo, além do confronto jurídico com os proprietários, os moradores tiveram que se defrontar, em várias ocasiões, com a polícia, especialmente, durante as tentativas de cumprimento das ações de despejo.

Mas, indiscutivelmente, das dificuldades enfrentadas pelos ocupantes, as mais complicadas foram à falta de água e de energia elétrica, até porque muitas famílias eram formadas por crianças e pessoas idosas. Como lembra Maria Ferreira da Silva (2006),

eu vim com minha família para a ocupação porque não tinha onde morar, no início foi muito difícil, não tinha água, nem luz. Muitas pessoas viviam de vender água para os moradores, a água vinha do Residencial Esplanada em latas de querosene carregadas em carrinhos de mão e, ninguém conseguia dormir direito de dia e de noite com medo que a polícia tirasse a gente daqui.

Acentua Antônio Silva (2006) “que no começo era muito duro, não tinha água para beber, para cozinhar, para tomar banho, e ninguém dormia em paz, com medo da invasão da polícia”.

Na tentativa de amenizar o problema da carência de água, os moradores da área com apoio da Cáritas¹⁷, cavaram 12 (doze) poços cacimbões. Além disso, fizeram várias gambiarras, partindo dos postos de luz pertencentes ao Conjunto Residencial Esplanada e construíram uma escola, em sistema de mutirão.

Ante a inércia e incompetência do governo estadual e, principalmente, da prefeitura municipal, em tentar solucionar o conflito e melhorar as condições estruturais da localidade, as lideranças do movimento fizeram novas manifestações junto ao Ministério Público Estadual, mais especificamente, na Promotoria da Infância e Juventude.

Durante as visitas realizadas pela Promotora do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude, a Sra. Leila Diniz constata as péssimas condições, tanto da escola, como da localidade em geral. Assim, convoca vários setores da sociedade como o Governo do Estado, Prefeitura Municipal, Conselho Tutelar, Serviço Social do Estado (SERSE), dentre outros, para discutirem e proporem sugestões com o fito de tentar melhorar as condições estruturais da Vila Irmã Dulce. A partir daí, foram instaladas torneiras na vila e construídos uma escola e um posto policial.

Outro problema que se repete nas falas dos entrevistados era o temor em relação ao poder de polícia, como relata Francisco Sousa (2006), “a noite era a hora que as pessoas tinham mais medo da polícia chegar, todo mundo tava cansado e escuro, por isso, sempre tinha pessoas vigiando, para avisar o resto do grupo”. Confirmando esse relato, Antônia Leite (2006) declara que “morria de medo da polícia chegar e tacar o cacete em todo mundo, expulsando um por um da ocupação, tinha dias que nem dormia direito, até pesadelo eu tinha”.

Esses depoimentos demonstram que no imaginário dessa população, a figura da polícia passa a desempenhar um papel contraditório, pois ao invés de representar segurança, gerava medo e instabilidade, na medida em que para os entrevistados a presença do policiamento servia unicamente para defender os interesses dos proprietários reais e, isso acarretaria na expulsão de todos do local indevidamente ocupado, o que novamente inviabilizaria a possibilidade de se concretizar o acesso a uma moradia.

¹⁷ Cáritas é uma confederação de 162 organizações humanitárias da Igreja Católica que tem como objetivo a caridade e o desenvolvimento de áreas com alto índice de pobreza. Atua em mais de duzentos países.

Vale ressaltar, também, que a origem dos ocupantes da vila era bastante variada, tanto que dos oito entrevistados, quatro eram provenientes de outros municípios do Estado do Piauí, dois eram oriundos de outros Estados (Maranhão e Pará), e os demais naturais de Teresina.

Tal situação pode ser constatada nas falas de Maria Natividade Sousa (2006), quando diz “eu nasci no Maranhão e desde pequena trabalhei com meus pais na lavoura, a escola era longe e ruim, e se alguém adoecia tinha que caminhar léguas para o posto de saúde mais perto”. Da mesma forma, Antônia Leite (2006) ressalta “na minha vida eu mudei muitas vezes de lugar, porque tinha patrão que era muito ruim, quando o inverno era bom tinha comida, mas quando não chovia ou a chuva era pouca, faltava comida e água, e isso era muito péssimo, porque havia muita fome e sede”.

Inegavelmente, ante o subdesenvolvimento que se encontram as estruturas de grande parte dos espaços rurais brasileiros, em especial no Nordeste, onde inexistem serviços públicos básicos, a saída do campo para essas pessoas é a única alternativa para romper com a dependência dos proprietários rurais e para superar as difíceis condições de vida no meio rural.

Dessa forma, por representarem o *locus* de maior acesso ao trabalho, educação, saúde, lazer etc, as cidades tornam-se os principais alvos desses migrantes. Porém, vale ressaltar que o fato das cidades disporem de maior quantidade e qualidade de serviços, não quer dizer que há condições de acessibilidade, posto que a capacidade de aquisição desses bens essenciais está condicionada à potencialidade econômica de cada um e, isso acaba gerando conflitos e frustrações, na medida em que existem ofertas, mas são restritos os meios para alcançá-las.

Nesse prisma, esses migrantes mesmo reconhecendo que mudanças não são acontecimentos fáceis de enfrentar, fogem do campo, na crença de uma vida melhor na cidade, ante as infinitas possibilidades de recursos, como admite Maria do Socorro Santos (2006) ao lembrar, “a vida na cidade não é fácil, mas é melhor que na fazenda onde vivia, pois aqui tem escola, hospital e mais emprego, lá tinha dias que não tinha o que se comer, a gente passava muita fome e sede, era muito duro viver na roça.”.

Ante as poucas condições econômicas, esses indivíduos não conseguem se integrar de forma adequada aos novos espaços, por isso, num primeiro momento, ou por um longo prazo de tempo, precisam recorrer ao acolhimento das casas de parentes e amigos. Contudo, mesmo havendo incentivo e apoio, muitas vezes a integração e a convivência dessas pessoas

se desenvolve permeadas de sofrimentos e conflitos, como descreve o relato de Francisco Souza (2006),

quando cheguei em Teresina, tive que morar uns tempo na casa do meu irmão, a casa era pequena, meu irmão dormia num quarto com a mulher e a filha, e eu tinha que ficar com o quarto menor, junto com minha mulher e meus dois filhos, tinha muita confusão e briga, porque o lugar era pequeno e apertado, mas eu não tinha emprego, e durou muito tempo para conseguir um.

A formação das favelas e demais áreas irregulares são, portanto, antes de mais nada,

uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência. Resistência e sobrevivência às adversidades impostas aos grupos sociais recém-expulsos do campo ou provenientes de áreas urbanas submetidas às operações de renovação, que lutam pelo direito à cidade (CORRÊA, 2004, p. 30).

A falta de emprego é outra grande barreira a ser ultrapassada, não só pelos que vinham de fora, mas também para os indivíduos naturais de Teresina, principalmente em razão da pouca escolaridade. Dos oito moradores entrevistados, somente dois tinham o segundo grau completo e, por coincidência, eram os únicos que possuíam emprego fixo e carteira assinada.

Sem profissionalização, as alternativas de emprego se reduzem aos serviços temporários e mal remunerados, o que dificulta ainda mais a possibilidade da aquisição de uma moradia. A ausência de emprego e de dinheiro suficiente para pagar aluguel, obriga os indivíduos a se mudarem periodicamente, por conseguinte, não conseguem criar vínculos, nem laços.

Sem referencial, o sentimento de pertencimento à cidade, é constantemente ameaçado, até porque “os deslocamentos constantes a que nos obriga a vida moderna não nos permitem o enraizamento num dado espaço, numa comunidade” (BOSI, 2004, p. 443). Para facilitar a inserção e a adaptação do indivíduo a urbe, se faz vital a existência de relações de amizade e parentesco, como é o caso de Teresa Sousa (2006) quando narra

que quando o meu marido saiu de casa e nunca mais voltou, eu não tinha emprego, só tinha quatro filhos, olhava para eles e só tinha vontade de chorar, como a casa que eu vivia não era minha e eu não trabalhava, tive que ir viver na casa da minha irmã, foi muita humilhação, mas era melhor que viver na rua ou debaixo da ponte.

Todavia, a cidade é constituída por diversos códigos e regras de convivência, tais características dificultam não só a comunicação, como também a interação não só dos migrantes, mas dos próprios moradores dentro do universo urbano. Logo, ter alguém para explicar, informar e orientar facilita bastante à adaptação dessas pessoas, pois, para ir ao hospital, para pegar uma condução, para procurar um emprego, ir a escola, tudo isso requer deslocamentos.

Saber deslocar-se corretamente é, portanto, uma necessidade vital e essencial para poder sobreviver e se inserir na urbe. Logo, para os migrantes

os familiares e amigos além de servir de base inicial do estabelecimento, são também o espelho no qual buscam se referenciar para reconstruir suas vidas, principalmente porque, ante a indiferença e a violência que a cidade engendra, no primeiro instante esses laços serão importantes para retecerem as sociabilidades e as identidades sociais (LIMA, 2003, p. 211).

Desse modo, de imediato esses migrantes não conseguem alcançar o esperado e idealizado como uma vida melhor e, apesar de reconhecerem ter mais chances na cidade, de uma maneira geral, algumas privações persistem, como não ter onde morar, a falta de emprego etc.

Sem casa, sem emprego fixo, sem trabalho, esses indivíduos sentem-se inseguros e descrentes em relação ao futuro. Nesses momentos difíceis, a fé passa a ser o principal instrumento de alívio e conforto para os sofrimentos, como confidencia Antônia Leite (2006),

teve dias que o sofrimento era tanto, vivendo debaixo daquela latada, com meus filhos, sem comida, sem água, sem dinheiro, que dava vontade de ir embora, mas eu rezava e Deus me ajudava a agüentar mais um pouco, e eu tinha fé que as coisa ía melhorar.

Teresa Sousa (2006) também lembra que “eu só consegui ficar até o fim na vila porque Deus me ajudou, sem ele eu nunca tinha conseguido ter minha casa”. A crença espiritual dessas pessoas, mais do que conformismo e comodismo, indica perseverança, pois acreditando em dias melhores, os indivíduos tinham forças e esperanças para resistirem e lutarem pelo que sonhavam. Nesse contexto, todo esforço e sacrifício valiam a pena para verem reconhecidos o direito à moradia, como também toda conquista por menor que fosse, tinha uma enorme importância, já que a vitória não era individual, mas coletiva.

Assim, cansados dos eternos nomadismos, do levantar e derrubar dos barracos, do descaso do poder público e da violência do poder de polícia, a resistência passa a ser a

principal arma utilizada por esses ocupantes para conseguir territorializar-se em um determinado lugar, pois resistir significa

se insurgir contra a pretensão do governante de erigir em direito positivo preceitos divorciados das idéias morais e sociais do grupo. A desobediência civil é uma forma particular de desobediência, na medida que é executada com o fim imediato de mostrar publicamente a injustiça, a ilegitimidade e a invalidade da lei (DINIZ, 2004, p. 340).

A situação de transitoriedade não posterga somente a perspectiva do acesso à moradia, mas também inviabiliza a possibilidade da concretização de uma habitação decente. Sem garantias, os indivíduos não têm estímulos para investirem em reformas e melhorias dos espaços, especialmente, quando o orçamento familiar é reduzido e instável.

Impossibilitado do direito à habitação, o homem perde sua dignidade, seu elo com a sociedade, sua referência com a cidade e o mundo, por conseguinte, torna-se um ser desenraizado, e o

desenraizamento é uma condição desagregadora da memória: sua causa é predomínio das relações de dinheiro sobre os outros vínculos sociais. Ter um passado, eis outro direito da pessoa que deriva de seu enraizamento. Entre as famílias pobres a mobilidade extrema impede a sedimentação do passado, perde-se a crônica da família e do indivíduo em seu percurso errante. Eis um dos mais cruéis exercícios da opressão econômica sobre o sujeito: a espoliação das lembranças (BOSI, 2004, p. 443).

A falta de moradia gera, portanto, temor e insegurança, pois é no espaço privado, “onde se desdobram e se repetem dia a dia os gestos elementares das “artes de fazer” [...]. De tudo que se faz para não retirar-se dela, porque é o lugar em que a gente se sente em paz” (CERTEAU, 2003, p. 203).

Possuir uma moradia representa não só fazer parte de um espaço geográfico, mas também implica a oportunidade da construção de pontes que interligam as redes de sociabilidades existentes na comunidade, fazendo com que a identidade do “eu” possa ter laços com “o outro ou os outros” e, por conseguinte, cada identidade vai se territorializando no seio da coletividade.

Seguindo esse raciocínio, Antônia Jesuíta afirma que

a territorialização fortalece o sentimento de pertencimento e de enraizamento do indivíduo ao seu meio, a uma cidade, pois, territorializar-se significa mais que a conquista do lugar e o estabelecimento de referências físico-espaciais. Representa, em verdade, a retomada de vidas, a

remontagem de pedaços perdidos a cada mudança realizada, a superação da angústia e da tensão provocadas pela ameaça de despejo e a disponibilidade de uma condição mínima para manter viva a força do equilíbrio da família (2003, p. 222).

Destarte, vale a pena destacar as diversas perspectivas dos depoentes, no que se refere ao valor da moradia, pois como acentua a Maria Creuza da Silva (2006), “a minha casa foi a coisa mais importante que eu conquistei na minha vida”. Maria do Socorro Santos (2006) relata que antes “eu nem conseguia dormir direito, pois vivia de favor na casa dos outros, agora que eu possuo uma casa me sinto segura e feliz”.

Nessa mesma vertente, enfatiza Maria Natividade Sousa (2006), “somente depois que eu consegui ter uma casa é que pude fazer amigos de verdade e consegui arranjar um emprego fixo”. Antônio Silva (2006) acentua, ainda, “ter uma casa me deu tranquilidade, quem não tem um teto para viver, vevi perdido no mundo”.

Nas falas desses entrevistados, a moradia está impregnada de metáforas e símbolos, eis que constitui, tanto um refúgio para se proteger das intempéries da vida, como também designa o lugar onde as histórias e experiências pessoais são delineadas e constituídas, até porque a casa é “um espaço infenso ao tempo linear, onde as coisas lá de fora, do mundo e da rua não atingem, com seus novos valores de individualização e subversão” (DA MATTA, 1985, p. 44).

Com a fixação definitiva, as pessoas se sentem seguras e, conseqüentemente, várias relações de afetos e contatos vão se formando na vizinhança, como redes de solidariedade e identidade, que representam extensões da família. Essas relações advêm não só em virtude das necessidades materiais, mas também pela ausência e omissão do poder público.

Em 2000, a Vila Irmã Dulce foi incorporada ao Projeto Vila Bairro, conseqüentemente, foram destinados cerca de R\$ 1.658.947,95 para serem utilizados em investimentos na infra-estrutura física desse local. Com esses recursos foram edificadas uma creche, uma escola, um posto de saúde, além de 1.174 unidades sanitárias (Teresina, PMT, 2004).

Nessa mesma época, inicia-se o processo de eletrificação, realizada pelas Centrais Elétricas do Piauí (CEPISA), com o intuito de substituir as gambiarras existentes e, amplia-se a rede de abastecimento de água, feita pela empresa de Águas e Esgotos do Piauí (AGESPISA).

Após um ano e meio do conflito (novembro de 1999), as famílias conseguem a promessa de desapropriação da área feita pelo Secretário Municipal de Habitação e Urbanismo, Kleber Montezuma. Mas, somente em 11/06/01, foi assinado pelo prefeito municipal, Firmino Filho, o Decreto n. 4.859 que declarou de interesse social a área correspondente à Vila Irmã Dulce, para fins de desapropriação.

O reconhecimento oficial de que esse espaço seria de interesse social proporcionou maior segurança jurídica aos moradores, no tocante à permanência e a garantia do direito à moradia, bem como viabilizou melhorias na infra-estrutura da comunidade como: água tratada, luz elétrica, transporte coletivo, creche, dentre outras. A regularização contribui, não só para a estabilidade, como também disponibiliza o acesso aos serviços públicos, pois, de uma maneira geral,

no início da ocupação, as casas são rústicas e de construção simples, mas, com a incorporação definitiva da favela ao universo urbano, através da regularização e da presença de alguns serviços de infra-estrutura e saneamento, vão obtendo novos formatos. Alteram-se, então, o padrão do material utilizado na construção, a quantidade e o tamanho dos cômodos e se dá a instalação interna de alguns serviços, como água, luz e sistema de esgoto sanitário (LIMA, 2003, p. 128).

Relativamente às condições físicas das moradias, essas só melhoraram efetivamente após a visita do presidente Luís Inácio Lula da Silva, durante as campanhas eleitorais de 2002, pois, com a sua vitória em 2003, vieram recursos federais que subsidiaram material (cimento, tijolo, telha, canos etc) que auxiliaram as reformas das casas feitas através do sistema de autoconstrução.

Tal fato pode se verificado na fala de Antônia Leite (2006), “foi seu Lula que mandou material para a gente melhorar nossas casa, ele dava os produtos e nós entrava com o trabalho, mas era preciso se cadastrar, muita gente arrumou suas casas desse jeito”. Além disso, Maria Natividade (2006) relata que “antes de vir a ajuda do doutor Lula, minha casa era de taipa e palha, muito simples e precária, quando chovia era um sufoco, pois tinha medo dela cair em cima da cabeça da gente, a maioria das casas eram assim. Nossa vida melhorou muito com os material dado para gente, e todo mundo ajudou para a construção das casas”. A figura abaixo evidencia casas feitas após o mutirão, refletindo, portanto, de forma concreta os depoimentos descritos acima.



Figura VII – Moradias na Vila Irmã Dulce
Fonte: Arquivo pessoal (2007).

Com efeito, o apoio do governo federal foi fundamental para proporcionar habitabilidade às moradias dessa comunidade, e a partir daí, a maioria das casas passaram a ter estruturas mais resistentes e agradáveis.

Entrementes, nem todas as habitações foram contempladas pelo mutirão realizado pelo governo federal, como afirma Teresa Sousa (2006), “eu tentei, mas não consegui material para melhorar minha casa, vivo com medo dela cair, e quando chove molha tudo dentro de casa, ninguém dorme direito”. Corroborando com esse posicionamento, declara Francisco Sousa (2006), “não pude entrar na lista do governo, por isso, minha casa continua sem muitas condições, não sei quando vou poder melhorar”.

Assim, na Vila Irmã Dulce ainda existe várias habitações construídas de forma precária. As figuras VIII e IX demonstram algumas habitações que não atendem aos critérios legais e arquitetônicos, na medida em que não possuem segurança, estabilidade e durabilidade estrutural, iluminação e ventilação adequadas.



Figura VIII – Moradia na Vila Irmã Dulce
Fonte: Arquivo pessoal (2007).



Figura IX – Moradia na Vila Irmã Dulce
Fonte: Arquivo pessoal (2007).

Apesar do parcial reconhecimento jurídico e administrativo, os moradores da Vila Irmã Dulce ainda não detêm o registro de imóvel de seus terrenos, em decorrência do não cumprimento do pagamento da desapropriação aos proprietários, por parte da prefeitura municipal.

Com a regularização relativa da propriedade, os moradores da comunidade, conjuntamente com as associações e demais entidades, passaram a pleitear, junto aos poderes competentes, outros serviços que ainda lhe são tolhidos, a fim de obter melhores condições de vida, até porque a Vila Irmã Dulce ainda enfrenta muitas deficiências, como narra Maria Natividade Sousa (2006),

eu tô sastifeita com a minha casa, mas falta ainda muita coisa na vila, as ruas não são calçada, e isso faz muita poeira, não tem esgoto, e a sujeira fica correndo nas rua, trazendo doença, também tem muita violência porque quase não tem policial andando por aqui.

Confirmando essa situação, comenta Maria do Socorro Santos (2006), “a vila tem muitos problemas, as ruas não têm calçamento, o esgoto corre perto das casas, onde as crianças brincam, as ruas são escuras, e os políticos só aparecem aqui em tempo de eleição”. A falta de iluminação e policiamento viabiliza o crescimento da violência e do tráfico nessa localidade, até porque só existe uma delegacia para cuidar de toda a área.

Teresa Sousa (2006) conta que “depois das seis horas tenho o maior cuidado para não andar nas ruas, aqui vive tendo assaltos e até estupro, e não é difícil de ter morte com faca e até tiro, todo mundo tem medo e ninguém tem coragem de denunciar com medo de vingança”.

Assim, enquanto no início a presença da polícia causava temor, depois de regularizada a situação, a população reclama a falta de um policiamento mais atuante e constante. Além disso, a falta de iluminação também é um fator que contribui para semear a insegurança e a prática de delitos, pois como diz Maria Natividade (2006), “à noite na vila não se vê um palmo na frente do nariz, as ruas tem poucos postes, e a maioria das lâmpadas estão queimadas, se alguém quiser fazer uma maldade pode fazer, porque ninguém consegue ver quem foi, confiado nisso é que os bandido assalta, bate, faz confusão e até mata”.

Desse modo, mesmo após a regularização e a melhoria das estruturas da maioria das casas, várias deficiências persistem no bairro, como a falta de iluminação adequada,

calçamento nas ruas, esgotamento, segurança, saneamento básico, dentre outros. A figura X evidencia bem algumas das carências enfrentadas pelos moradores dessa localidade.



Figura X – Visão interna da Vila Irmã Dulce
Fonte: Arquivo pessoal (2007)

Infelizmente essa situação não se restringe somente a essa localidade, mas faz parte da rotina de várias vilas e favelas de Teresina, que não dispõem de equipamentos públicos necessários à concretização de uma moradia digna e saudável.

Assim, os discursos relatados demonstram não só as trajetórias e práticas vivenciadas pelos moradores, no que se refere às dificuldades enfrentadas para conquistar um lugar no espaço urbano, como também enfatizam os valores subjetivos da moradia, no tocante à formação das identidades e redes de sociabilidades.

Isso pode ser percebido na fala de Francisco Sousa (2006) ao relatar que “ter uma casa me deu sossego, pois não tenho mais medo de desocupação, hoje tenho respeito e dignidade”.

Seguindo essa linha de pensamento, Maria Creuza da Silva (2006) encerrou sua entrevista declarando que

agora que tenho uma casa me sinto justificada, pois Deus deixou terras para todos nós morar, mas o que a gente vê por aí, é que só tem casa quem tem dinheiro, e resto do povo fica por aí, vivendo nas ruas, sem ter pra onde ir, por isso, a gente tem que lutar, pois só assim a gente conquista nossos sonhos.

Nesse diapasão, a Vila Irmã Dulce tanto reflete um retrato social complexo, como traz a lume aspectos obscuros da cidade, que não se quer ver e enfrentar, tais como, desigualdade na distribuição de renda, desemprego e subemprego (econômico); analfabetismo (cultural); à negação a dignidade e à cidadania (político); a segregação e exclusão espacial (social), dentre outros, que dificultam e inviabilizam o acesso à moradia e tudo que ela representa.

Mas, também evidencia a resistência, a sobrevivência e, sobretudo, a vitória dos mais fracos sobre os mais fortes, dos excluídos sobre os privilegiados, e a concretização de sonhos, de conquistas, da realização de fazer parte, de pertencer à cidade com dignidade.

Temos que reconhecer que às ocupações irregulares não devem ser incentivadas, nem tampouco representam o meio probatório para se garantir o direito à moradia, entretanto, é preciso reconhecer que essas localidades provocaram transformações radicais não só quanto às estruturas físicas da cidade, mas, sobretudo, quanto ao comportamento do poder público, da sociedade civil, dos movimentos sociais e das demais entidades, na medida em que levantaram questionamentos e exigiram uma conduta mais atuante do poder estatal.

Vale dizer, ainda, que tais métodos não conseguiram resolver definitivamente a problemática habitacional nos centros urbanos, mas com certeza, viabilizaram a muitos atores sociais antes excluídos, serem vistos e ouvidos, e por fim enraizados a cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Planejar a cidade é ao mesmo tempo pensar a própria pluralidade real e dar efetividade a este pensamento do plural: é saber e poder articular.

Michel de Certeau

Esse trabalho levantou questionamentos a respeito da questão fundiária urbana no Brasil e, em especial, em Teresina. Para desenvolver a análise dessa temática, foi levado em conta não só os diversos dispositivos legais, no tocante ao direito à moradia, como também as diversas experiências subjetivas das pessoas que vivenciaram no cotidiano urbano, a luta para conquistar uma moradia digna.

Nesse sentido, este estudo evidenciou que a partir da segunda metade do século XX, especialmente nas décadas de 1970 e 1980, o país vivenciou uma intensa onda migratória em direção aos centros urbanos. Esse fenômeno resultou da combinação de uma série de fatores que partiram das estruturas agrárias (latifúndio, êxodo rural etc), e foram se imbricando em outros setores como: econômicos (inflação, distribuição de renda desigual, industrialização etc.); políticos (corrupção, incompetência administrativa, falta de gestão pública etc.); jurídicos (eficácia parcial das normas, morosidade jurisdicional etc) e sociais (desemprego, subemprego etc.).

Contudo, as cidades brasileiras não estavam preparadas para acomodar adequadamente esse intenso contingente populacional, em razão disso, considerável parcela da população passou a viver em condições extremamente deficientes e praticamente excluídas do espaço urbano. Diante dessa conjuntura, as urbes se desenvolveram de forma desordenada e desarticulada, gerando desigualdades e conflitos.

Nesse processo, a questão fundiária constituiu um dos principais desafios para as políticas públicas. Vale ressaltar, que o *déficit* habitacional não se limita somente à falta de moradia, mas também envolve as suas precárias inadequações. Logo, visando organizar e estruturar os territórios urbanos, o poder público através de procedimentos legais tem tentado intervir no planejamento urbanístico, posto que, é por meio do direito que a sociedade estabelece as condutas para “organizar e direcionar os comportamentos sociais” (REALE, 2004, p. 5).

Assim, o país tem galgado importantes passos para assegurar a população brasileira o direito à moradia, tanto no universo internacional, através da ratificação por parte do governo federal, de pactos, convenções e declarações da ONU, quanto na esfera nacional,

especialmente, com a promulgação da Emenda Constitucional n. 26, de 10/02/2000 e a homologação do Estatuto da Cidade.

Esses dispositivos legais introduziram no ordenamento jurídico, novos instrumentos que visam não só proteger e garantir o respeito ao princípio da função social da propriedade, como também ampliar o foco de possibilidades de regularização fundiária das ocupações irregulares.

Através, principalmente, por meio do direito urbanístico, os espaços urbanos vão sendo gradativamente pautados e regulamentados, dando origem à cidade legal. Essa cidade, como um imenso quebra-cabeça, constitui-se da interação das diferentes peças (ruas, bairros, praças etc), que compõem o tecido urbano. Na cidade formal, cada coisa, cada morador tem o seu lugar e um papel a desempenhar, logo, tudo está ao mesmo tempo unido e separado por muros e pontes, visíveis e invisíveis.

Todavia, apesar das conquistas alcançadas, o direito à moradia ainda não está acessível a todos os cidadãos brasileiros, haja vista que cerca de 2/5 da população do país apresentam condições de moradias precárias, bem como o déficit habitacional alcança a média de 7,9 milhões de moradias (IBGE-2004).

Esse caótico quadro reflete, tanto as péssimas qualidades de vida nas urbes, como a ausência e desrespeito a dignidade humana. Tal situação gera conseqüências, que vão desde a demanda de moradia e suas péssimas condições estruturais, como a proliferação de doenças causadas pela falta de condições higiênicas e do contágio de insetos e roedores, tão comuns nas áreas com esgoto e lixões clandestinos.

Um dos fatores que contribui para isso é a enorme lacuna existente entre a norma jurídica abstrata e sua efetividade plena, posto que, como direito social, o direito à moradia precisa de regulamentação e dotação orçamentária. Tradicionalmente, os planos de ação desenvolvidos nas cidades, limitam-se ao planejamento normativo, ou seja, a um projeto de lei, extremamente detalhado e complexo para ser executado e para ser compreendido pela população.

Tendo vida somente na esfera abstrata, muitos planos diretores seguem para um lado e o crescimento da cidade para outro. Dessa forma, a constitucionalização desse direito por si só, não consegue solucionar a crise da moradia no Brasil, para tentar solucionar de forma eficiente à questão fundiária urbana, uma das vias é tentar romper as barreiras existentes entre o plano e a gestão, entre a lei e a ação.

Ademais, para tentar enfrentar esses entraves, se faz essencial à existência da correlação de forças, isto é, da interação entre os governos federal, estadual e municipal, no

que diz respeito, a implementação de programas de planejamento e financiamento habitacional, que contemplem preferencialmente os brasileiros, com renda familiar inferior a cinco salários mínimos.

Até porque durante muitas décadas o Sistema Financeiro de Habitação se dirigiu essencialmente às camadas mais privilegiadas da sociedade, ou seja, as classes altas e médias. Ademais, em virtude da burocracia e da rigidez imposta pelas instituições financeiras, grande parcela de população, não tinha como comprovar a renda ou não tinham renda suficiente, para participar dos financiamentos de aquisição da casa própria, ampliando assim, as desigualdades sociais na malha urbana.

Desempregados ou mal remunerados, os agentes sociais excluídos não conseguem obter legalmente uma moradia. Sem oportunidades, nem tampouco apoio estatal, esses sujeitos articulados pelos movimentos sociais ocupam áreas de risco, como encostas de morros e beiras de rios, terrenos ociosos públicos e privados.

Nesse sentido, o estudo destaca o papel fundamental dos movimentos sociais, no que se refere à articulação e concretização das novas práticas urbanas, que visam pressionar as atividades políticas e jurisdicionais do poder governamental, no que diz respeito não só o acesso à moradia, mas também a outros serviços públicos como saúde, educação, segurança, dentre outros.

Verificou-se, também, que as favelas, os cortiços, as palafitas retratam não só formas de ocupações irregulares, mas também sintetizam a adaptação da sociedade a um estado de desigualdade. Por meio da resistência e da luta, os grupos sociais foram rompendo as barreiras da exclusão e, paulatinamente, estabelecendo novas regras de comportamento, a fim de regular as relações entre esses indivíduos dentro do tecido urbano.

A cidade ilegal, por sua vez, por mais que não seja aceita, já faz parte do cotidiano dos grandes centros urbanos. E depois de corporificada, seus moradores passam a reivindicar outros direitos, como a regularização do título de propriedade, melhoria das moradias, serviços públicos etc.

Por não atenderem a forma tradicional de aquisição de propriedade, essas ocupações geram conflitos de interesses, em razão disso, na maioria das vezes, o poder judiciário é acionado, com o intuito de tentar solucionar as contendas. Nessa perspectiva, o trabalho observou que o poder judiciário, além de declarar a lei e de desempenhar o papel de mediador dos interesses individuais e coletivos, também tem a função de fiscalizar as ações e diretrizes estatais, sobretudo, no tocante ao respeito do cumprimento da função social da propriedade.

Das informações coletadas, verificou-se que o posicionamento do poder judiciário varia conforme as características de cada caso. Assim, nas situações em que há a comprovação do descumprimento da exigência da finalidade social, a tendência jurisdicional, de um modo geral, tem sido de manter o direito de posse aos ocupantes. Em contrapartida, quando a propriedade atende a sua finalidade, as decisões têm acolhido os pedidos de reintegração de posse.

Ademais, se constatada a necessidade ou interesse público, o ente público, em especial o governo municipal, tem desapropriado os imóveis. Dessa forma, as sentenças judiciais levam em consideração, tanto os instrumentos normativos, como a realidade fática, visando estabelecer a paz e a harmonia no meio social.

Cabe ressaltar, ainda, que uma das principais dificuldades para o insucesso dos programas habitacionais decorre da ausência de um censo específico sobre a habitação, de dados que reflitam as reais condições das estruturas e pessoas pertencentes às favelas, cortiços, moradores de ruas etc. Sem indicadores concretos e atualizados não há como estimar as dimensões dos problemas habitacionais brasileiros, nem tampouco estabelecer e planejar políticas voltadas a solucionar o *déficit* habitacional.

A prova concreta dessa realidade, é que o último censo de vilas e favelas realizado em Teresina, ocorreu em 1999. Dessa forma, os dados oficiais fornecidos pela prefeitura municipal encontram-se extremamente defasados, bem como não monitoram de forma adequada à realidade vivida pela sociedade teresinense.

Com efeito, a cidade reflete a ação direta e indireta dos diversos agentes que a compõem. Assim, qualquer construção, renovação ou destruição, repercute no desenvolvimento do espaço urbano, como também, pode beneficiar ou prejudicar os membros da coletividade.

Destarte, o problema da favelização no espaço urbano teresinense ganhou maior destaque, a partir dos anos 1980 e 1990. Num primeiro momento, esses espaços se desenvolveram de forma isolada e distante das áreas centrais, com o decorrer do tempo, foram se tornando mais constantes e se incorporando próximos aos bairros e áreas nobres.

Diante da consolidação dessas ocupações, este trabalho constatou que, inicialmente a conduta administrativa governamental (estadual e municipal) foi de temor e desconfiança, por conta disso, vários conflitos urbanos foram resolvidos por meio de mandados de despejo, ou através do reassentamento dos ocupantes para outras áreas pré-determinadas.

Com o apoio dos movimentos sociais, das entidades políticas, organizações não governamentais e da própria mídia, as ocupações foram se tornando mais fortes e articuladas, por conseguinte, passaram a ter maior visibilidade junto à sociedade civil. Ante a constância dos confrontos e das pressões sociais, o poder público, em particular a administração municipal, sistematizou projetos voltados não só à construção de moradias, como também ao assentamento e regularização das áreas de conflito.

Em Teresina, essa política administrativa foi adotada inicialmente pelo prefeito Wall Ferraz e, posteriormente, aperfeiçoada por Firmino Filho, com a implantação do projeto “Vila Bairro”. Esse tipo de gestão pública alcançou algumas conquistas na esfera habitacional, porém não conseguiu evitar a formação de novas ocupações.

Não bastando à existência de todos esses problemas, a pesquisa evidenciou ainda, que a especulação imobiliária também é outro grande desafio a ser trabalhado e que o Estado tem um papel crucial nesse processo, pois, como agente modelador do espaço, deve pensar e trabalhar a cidade de forma global, evitando privilegiar áreas em detrimento de outras. Caso contrário, os prejuízos resultantes da especulação são muitos e abrangem tanto os aspectos sociais, como ambientais, culturais e econômicos.

Por trás do processo da especulação imobiliária existem diversos fatores que levam à valorização ou desvalorização do preço da moradia e como os agentes imobiliários só se preocupam com o valor mercantil e a busca pelo lucro, os maiores prejudicados são os próprios moradores, tanto os futuros locatários, quanto à vizinhança local, porquanto toda a estrutura urbana pode ser afetada pelas mudanças e interesses que envolvem esse mercado.

Urge destacar, portanto, que apesar da existência de diversas leis, programas e diretrizes, as ocupações irregulares se mantêm em ritmo constante na malha urbana teresinense, sendo esses espaços mais que indicadores de exclusão e segregação, refletem a resistência e a sobrevivência na luta pela conquista da moradia.

Desse modo, as ocupações irregulares, além de representarem lugares de clandestinidade e de desobediência às leis, sintetizam lugares de sonhos, de esperanças, de mudança e melhoria de vida, de oportunidade de pertencer à cidade. As falas dos moradores da Vila Irmã Dulce forneceram ao trabalho, não só perspectivas diferenciadas de experiências e angústias vividas, mas também possibilitaram uma percepção mais ampla a respeito das visões que esses indivíduos têm a respeito do valor da moradia.

Através desses depoimentos, a pesquisa se aproximou das redes de sensibilidades e subjetividades que permearam e envolveram a consolidação dessas ocupações. A essência dos discursos deu sangue e vida ao trabalho e foi, a partir desses depoimentos, que pudemos

perceber que, para esses sujeitos sociais “ter uma casa” significa muito mais do que um espaço geográfico, onde se obtém segurança e proteção, representa oportunidade de criar vínculos, redes de solidariedade, de ter acessos a outros serviços e de territorializar-se.

A territorialização para esses indivíduos permite “a conquista do lugar e o rompimento com o nomadismo involuntário e as relações provisórias”, que, por tanto tempo, atormentaram as vidas desses grupos (LIMA, 2003, p. 373). Assim, a favela para diversos grupos sociais, significa o único caminho possível para conquistar o tão desejado “porto seguro” e, por mais desestruturada e desorganizada que seja, segue parâmetros racionais e adota leis costumeiras.

Nessa vertente, somente assentamentos e regularização da terra não resolvem de forma efetiva a problemática habitacional, é preciso muito mais, principalmente por parte dos dirigentes. Para se superar esses entraves, se faz necessário a adoção de iniciativas, que estimulem o mercado e ampliem o atendimento às famílias de classe baixa, dinamizando a economia, estimula-se a geração de emprego e renda. Regularizando e desburocratizando as políticas de financiamento à habitação, alarga-se o campo de acesso ao direito à moradia. Logo, o enfrentamento desses desafios, não é uma tarefa fácil, mas também não é impossível.

Assim, não nos cabe neste trabalho analisar quais são as condicionantes históricas das desigualdades existentes nas cidades, porém não podemos deixar de enfatizar que as estruturas econômicas, políticas e sociais produzem efeitos diretos na questão fundiária urbana. É inegável que a sociedade brasileira ainda é marcada pelo patrimonialismo, pela concentração de rendas e terras, pelo clientelismo etc.

O pontapé inicial para a concretização de uma reforma urbana habitacional, deve partir, portanto, da restauração do papel do poder estatal junto às comunidades, da realização de ações coordenadas e sistematizadas, da formulação de novas metodologias e políticas públicas voltadas ao resgate da cidadania. Dessa forma, na intenção de criar condições plausíveis que viabilizem a efetividade plena do direito à moradia, este trabalho aponta uma série de medidas que devem ser adotadas pelos entes federativos e sociedade em geral.

A primeira delas orienta no sentido da necessidade de maior conexão entre os entes públicos, seja quanto à elaboração do plano urbanístico, seja quanto a dotação orçamentária e à implementação das diretrizes. Inegavelmente, tais atribuições pesam mais sobre os ombros do poder público municipal, haja vista que compete, especialmente, a essa esfera de poder, organizar e implementar as políticas de desenvolvimento urbano, a fim de garantir as funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

Além disso, como a urbanização é um processo coletivo se faz vital a participação da comunidade civil, dos parlamentares, dos movimentos sociais, das entidades não governamentais, dentre outros. Para fazermos planos consistentes e eficientes se faz necessário, ainda, à existência de estudos e indicadores mais precisos. Para dispormos de estatísticas adequadas, recomenda-se aos institutos de pesquisas que analisem a fundo a cidade, pois somente assim, poderemos entender suas necessidades, dificuldades, carências etc.

Desse modo, para o município realizar a contento o planejamento urbanístico, precisa atender alguns pressupostos básicos, como aceitabilidade (participação da comunidade); serem exequíveis (passíveis de execução); custo-benefício (máximo de benefício em detrimento do mínimo de custo); recursos institucionais (condições materiais e legais para sua concretização) e viabilidade (ser economicamente viável e racional).

Como instrumento de democratização da gestão da cidade, o plano urbanístico deve ser também permanente, descentralizado e participativo. Nesse sentido, a gestão pública deve abranger, tanto aspectos jurídico-legais (leis do uso e ocupação do solo, códigos de postura etc.), como também aspectos sócio-econômicos-organizativos (serviços essenciais, segurança, lazer, etc).

As normas urbanísticas, por sua vez, a começar pelo Plano Diretor, devem estar concatenadas com a identidade social da população a ser atendida. E devem buscar não só a melhoria das condições do espaço urbano, mas também capacitar a produção de renda das famílias, para que, assim, elas possam se integrar e se fixar definitivamente no espaço urbano.

É preciso ter em mente que a solução da questão fundiária não se resume na disponibilização de investimentos para a construção de moradias e na melhoria de suas estruturas. Nesse sentido, assegurar o direito á cidade, exigem que além das condições materiais, a moradia receba água tratada, saneamento básico, coleta de lixo etc., como também que cada habitação tenha nas suas proximidades escolas, hospitais, praças e acesso ao transporte público.

Para ocorrer a inclusão social e, por conseguinte, a fixação definitiva do cidadão num determinado lugar, é preciso a integração socioeconômica das famílias excluídas por meio da educação e da melhoria das condições da produção de renda, até porque não há como desenvolver de forma igualitária o espaço urbano sem a existência de ofertas de emprego, distribuição de renda, políticas sociais eficientes e ampliação do mercado imobiliário residencial. Logo, “mudanças importantes somente ocorrerão na estrutura urbana, quando

ocorrerem reformas estruturais que melhorem as condições de cidadania jurídica-política e sócio-econômica do povo brasileiro” (FERNANDES, 1998, p. 229).

Nesse diapasão, as políticas habitacionais devem se destinar, precipuamente, às camadas sociais de menor renda e devem atender as regiões onde a precariedade habitacional é mais intensa. E para que essas transformações se concretizem, no que diz respeito à reorientação das diretrizes públicas, das estruturas do mercado imobiliário e das condições sociais da cidade, a reforma urbana necessita está comprometida com princípios de inclusão social e sustentabilidade ambiental.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, M. M. Balduino. *Cotidiano e Pobreza.: A magia da sobrevivência em Teresina (1877-1914)*. Teresina: Fundação Monselhor Chaves, 1995.

ALBERTI, Verena. *Manual de História Oral*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

AMADO, Janaína; FERREIRA, Marieta de Moraes (Org.). *Usos & abusos da história oral*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS E TÉCNICAS. *NBR 6028: Resumos*. Rio de Janeiro, 1990.

_____. *NBR 6023: Informação e documentação: referência*. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

_____. *NBR 10520: Informação e documentação: citações em documento*. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

_____. *NBR 6029: Informação e documentação: livros e folhetos*. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

_____. *NBR 6024: Informação e documentação: numeração progressiva das seções de um documento escrito*. Rio de Janeiro: ABNT, 2003.

_____. *NBR 6027: Informação e documentação: sumário*. Rio de Janeiro: ABNT, 2003.

BACHELARD, Gaston. *A poética do espaço*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria da Constituição*. São Paulo: editora Resenha Universitária, 1979.

_____. *Teoria Geral da Cidadania: a plenitude da Cidadania e as Garantias Constitucionais e Processuais*. São Paulo: Saraiva, 1998.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1992.

BENÉLOVO, Leonardo. *História da cidade*. São Paulo: Perspectiva, 1983.

BERGSON, Henri. *Matéria e Memória: ensaio sobre a relação do corpo com o espírito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

BOSI, Ecléa. *O tempo vivo da memória: ensaios de psicologia social*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

_____. *Memória e sociedade: lembranças de velhos*. 12. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

BRANCO, Edwar de Alencar Castelo. *TRISTERESINA: um lugar triste e lindo, capaz de nos ensinar que as cidades existem em sua forma invisível*. In: VASCONCELOS, José Gerardo; ADAD, Shara Jane Holanda Costa. *Coisas de Cidade*. Fortaleza: UFC, 2005.

BRANCO, Edwar de Alencar Castelo; NASCIMENTO, Francisco Alcides; PINHEIRO, Áurea Paz (Org.). *História: cultura, sociedade e cidade*. Recife: Bagaço, 2005.

BRASIL. *Código Civil*. 54 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Departamento Intersindical de Estatística e Estudo Socioeconômico (DIEESE). Disponível em: <<http://www.dieese.org.br>>. Acesso: em 5 jun. 2007.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso: em 10 jun. 2007.

_____. Presidência da República. *Lei n. 9.785 de janeiro de 1999*.

_____. Presidência da República. *Lei n. 10.257 de julho de 2001*.

_____. Presidência da República. *Medida Provisória nº 2220 de setembro de 2001*.

_____. Presidência da República. *Lei nº 10.406 de janeiro de 2002*.

_____. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac>>. Acesso: em 5 jun. 2007.

CALVINO, Italo. *As cidades invisíveis*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

CÂMERA BRASILEIRA DE INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO (CBIC). *Índices da Construção Civil*. Disponível em: <<http://www.cibicdados.com.br>>. Acesso: em 2 jun. 2007.

CAVALCANTE, L. S (org.). *Geografia da Cidade*. Goiânia: Alternativa, 2001.

CERTEAU, Michel. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis: Vozes, 1994. v. 1.

CERTEAU, Michel; GIARD, Luce; MAYOL, Pierre. *A invenção do cotidiano: morar, cozinhar*. Petrópolis: Vozes, 1994. v. 2.

CHALOUB, Sidney. *Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte imperial*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

CHAUÍ, Marilena. *Conformismo e resistência*. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1989.

CÓDIGO Civil: Lei n. 10.406, de 10-01-2002. São Paulo: Saraiva, 2003.

COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação Constitucional*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, 1998.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O Espaço urbano*. São Paulo: Ática, 2004.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. A Cidade Ilegal: notas sobre o senso comum e o significado atribuído à ilegalidade. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). *As Cidades da cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

COUTO, Ronaldo Costa. *Memória viva do regime militar: Brasil 1964-1985*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

DAGNINO, Evelina. *Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DA MATTA, Roberto. *A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

DANTAS, Ivo. *Constituição Federal – teoria e prática*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

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

DINIZ, Maria Helena. *Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas*. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 4.

_____. *Norma Constitucional e seus efeitos*. São Paulo: Saraiva, 2000.

FAÇANHA, Antônio Cardoso. *Desmistificando a Geografia: espaço, tempo e imagens*. Teresina: EDUFPI, 2004.

_____. *A evolução urbana de Teresina: agentes, processos e formas espaciais da cidade*. Carta Cepro. Teresina, 2003.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Hermenêutica*. São Paulo: Malheiros, 2001.

FARIA, José Eduardo. *A Crise Constitucional e a Restauração da Legitimidade*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1985.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Edésio. Legalizando o Ilegal. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

FREITAS, Sônia Maria de. *História oral: possibilidades e procedimentos*. São Paulo: Humanitas/ FFLCH/ USP/ Imprensa Oficial do Estado, 2002.

FUNDAÇÃO IBGE. *Censo demográfico*. Rio de Janeiro, 1970.

_____. Rio de Janeiro, 1991.

_____. Rio de Janeiro, 1996.

_____. Rio de Janeiro, 2000.

_____. Rio de Janeiro, 2002.

_____. Rio de Janeiro, 2004.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Rio de Janeiro, 2004.

GASPARINI, Diogenes. *O Estatuto da cidade*. São Paulo: Nova Dimensão Jurídica, 2002.

GRAU, Eros Roberto. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. A Cidade Ilegal: espaço de anulação da cidadania. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org.). *As Cidades da cidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

HALBWACHS, Maurice. *A Memória Coletiva*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1990.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

KOGA, Dirce. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez, 2003.

KOOGAN/HOUAISS. *Enciclopédia e dicionário ilustrado*. 4. ed. Rio de Janeiro: Seifer, 1999.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LE GOFF, Jacques. *Por amor às cidades: conversações com Jean Lebrun*. São Paulo: UNESP, 1998.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

_____. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

LEITE, Antônia Alves do Nascimento. [Ocupação Vila Irmã Dulce]. Entrevista concedida a Diná da Rocha Loures Ferraz. Teresina, 6 jun. 2006.

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

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

LIMA, Francisco Meton Marques de Lima. *O resgate dos valores na interpretação constitucional: por uma hermenêutica reabilitadora do homem como “Ser-moralmente-melhor”*. Fortaleza: ABC Editora, 2001.

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de Direito Urbanístico*. São Paulo: Renovar, 2003.

LOSNAK, Célio José. *Polifonia urbana: imagens e representações*. Bauru: DEDUSC, 2004.

MACRUZ, João Carlos et al. *O estatuto da Cidade e seus fundamentos urbanísticos*. São Paulo: LTr, 2002.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Poder Municipal: Paradigmas para o Estado Constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: editora Del Rey, 1998.

MARICATO, Ermínia. *Habitação e cidade*. São Paulo: Atual, 1997. Série Espaço & Debate.

MATA Ciliar. Disponível em: <<http://www3.pr.gov.br/mataciliar/perguntas.php>>. Acesso em: 10 abr. 2007.

MATOS, Evaldo. Disponível em: <<http://www.evaldomatos.com.br/noticias.asp?id=266>>. Acesso em: 1 jun. 2007.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Direito de Construir*. 9ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELO, Cláudio. Duas Capitais. In: SANTANA, R. N. Monteiro. *Piauí: Formação – Desenvolvimento – Perspectiva*. Teresina: Halley, 1995.

MULS, Nair Costa. *Algumas considerações em torno do conceito de movimento social*. Rio de Janeiro: Projeto de Intercâmbio de Pesquisa em Agricultura – PIPSA, outubro de 1981.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, desenvolvimento e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes, 1982.

NADER, Paulo. *Introdução ao estudo de direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

NASCIMENTO, Francisco Alcides do. *A cidade sob o fogo: modernização e violência policial em Teresina – (1937-1945)*. Teresina: Fundação Monsenhor Chaves, 2002.

NUNES, Rizzatto. *Manual de filosofia do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2004.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

PAMPLONA, Marco A. *A historiografia do protesto popular e das revoltas urbanas*. - Rio de Janeiro: PUC, 1991.

PANDOLFI, Dulce Chaves; GRYNSPAN, Mario. A violência vista da favela. In: *História Oral: Revista da Associação Brasileira de História Oral*, v.8, n.1. São Paulo: Associação Brasileira de História Oral, jan-jun/2005.

PECHMAN, Sérgio; FRISCH, Lílian. *A reforma urbana e seu avesso: algumas considerações a propósito da modernização do Distrito Federal na virada do século XX*. In: *Revista Brasileira de História. Cultura e cidades*. São Paulo: Marco Zero, 1985.

PIAUI. GOVERNO DO ESTADO. Companhia de Habitação do Piauí. *Unidades Construídas pela Cohab-PI, período 1970-1998*. Teresina: Cohab, 2001.

PIAUI. GOVERNO DO ESTADO. Companhia de Habitação do Piauí. *Unidades Construídas pela Cohab-PI, período 2003-2007*. Teresina: Cohab, 2007.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico – Plano Diretor e Direito de Propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PONTES DE MIRANDA, Francisco C. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1969. t. 1.

QUEIROZ, Teresinha. *Os literatos e a República: Clodoaldo Freitas, Higino Cunha e as tiranias do tempo*. Teresina: Universidade Federal do Piauí; João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 1998.

RAMOS. Carmem Lúcia Silveira. *Diálogos sobre Direito Civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. *Teoria Tridimensional do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2003.

REIS, Taís Wohlmuth. As falas cotidianas da pobreza: identidade, alteridade e representações. IN: FRANÇA, Vera Regina Veiga (Org.). *Imagens do Brasil: modos de ver, modos de conviver*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROCHA, Antônio Luís de Souza. *Ética e a crise global em que vivemos*. São Paulo: LTR, 1997.

RODRIGUES NETO, Edmundo Ximenes. *Governo municipal e movimentos sociais na gestão da moradia em Teresina: um exame das experiências das Vilas Alto da Ressurreição e Irmã Dulce*. 2005. 154 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2005.

ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano 23, n. 72, p. 53-61, nov. 2002.

_____. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

ROUSSO, Henry. A memória não é mais o que era. In: AMADO, Janaína; FERREIRA, Marieta (coordenadoras). *Usos e abusos da história oral*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

SALGADO, Eduardo; CAETANO, José Roberto; NAPOLITANO, Giuliana. Um país em obras. *Revista Exame*, São Paulo, v. 41, n. 10, p. 24, 6 jun. 2007.

SANTOS, Maria do Socorro Sousa. [Ocupação Vila Irmã Dulce]. Entrevista concedida a Diná da Rocha Loures Ferraz. Teresina, 6 jun. 2006.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, María Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. *Metamorfose do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Nobel, 1998.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade*. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SCHMIDT, Benício V.; FARRET, Ricardo L. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar: 1986.

SILVA, Antônio João da. [Ocupação Vila Irmã Dulce]. Entrevista concedida a Diná da Rocha Loures Ferraz. Teresina, 6 jun. 2006.

SILVA, José Afonso da. *Direito constitucional positivo*. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 1988.

_____. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Maria Creuza da. [Ocupação Vila Irmã Dulce]. Entrevista concedida a Diná da Rocha Loures Ferraz. Teresina, 6 jun. 2006.

SILVA, Maria Ferreira da. [Ocupação Vila Irmã Dulce]. Entrevista concedida a Diná da Rocha Loures Ferraz. Teresina, 7 jun. 2006.

SILVA, Regina Helena Alves da; SOUZA, Cirlene Cristina de. Múltiplas Cidades: entre morros e asfaltos. In: FRANÇA, Vera Regina Veiga (Org.). *Imagens do Brasil: modos de ver, modos de conviver*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

SKIDMORE, Thomas E. *Uma história do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

SOUSA, Francisco Oliveira. [Ocupação Vila Irmã Dulce]. Entrevista concedida a Diná da Rocha Loures Ferraz. Teresina, 7 jun. 2006.

SOUSA, Maria Natividade Mendes de. [Ocupação Vila Irmã Dulce]. Entrevista concedida a Diná da Rocha Loures Ferraz. Teresina, 7 jun. 2006.

SOUSA, Teresa Gomes. [Ocupação Vila Irmã Dulce]. Entrevista concedida a Diná da Rocha Loures Ferraz. Teresina, 7 jun. 2006.

TERESINA. Prefeitura Municipal. Plano Estrutural de Teresina. (II PET) *Lei n. 1932 de 16 de agosto de 1988*. Diário Oficial do Município de Teresina, número 109 de 21-12-1988.

TERESINA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Trabalho e de Assistência Social. *Censo das Vilas e Favelas de Teresina*. Teresina: Alíneas Produções, 1996.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento. Teresina em dados. Disponível em <<http://www.semplan.com.br>>. Acesso em: 03-07-2006.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho e de Assistência Social. *Censo das Vilas e Favelas de Teresina*. Teresina: Alíneas Produções, 1999.

_____. SEMTAC. *Censo de Vilas e Favelas de Teresina*. Teresina, Alínea, 1994.

_____. SEMTAC. *Censo de Vilas e Favelas de Teresina*. Teresina, Alínea, 1996.

_____. SEMHUR. *Projeto Minha Casa*, 1997.

_____. SEMHUR. *Projeto Minha Casa*, 1997.

_____. SEMPLAN. *Projeto Vila-Bairro*, 1997.

_____. SEMPLAN. PRODATER: mapa das vilas e favelas de Teresina. 1999.

_____. SEMPLAN. *Relatório de Gestão*. 2000.

_____. SEMPLAN. *Agenda 2015 – Plano de Desenvolvimento Sustentável*, 2000.

_____. SEMPLAN. *Relatório de Gestão*, 2001.

_____. SEMPLAN. *Relatório de Gestão*, 2002.

_____. SEMPLAN. *Relatório de Gestão*, 2003.

_____. SEMPLAN. *Relatório de Gestão*, 2004.

_____. SEMPLAN. *Relatório do Orçamento Popular*, 2004.

_____. SEMPLAN. *Relatório de Gestão*, 2005.

_____. SEMPLAN. *Relatório de Gestão*, 2006.

_____. SEMPLAN. *Teresina em Dados*, 2005.

_____. SEMPLAN. *Teresina em Dados*, 2006.

_____. SEMTAC. *Censo de Vilas e Favelas de Teresina/99*. Teresina, Alínea, 2000.

VALLA, Victor Vicent (Org.). *Educação e favela*. Petrópolis: Vozes, 1986.

VALLADARES, Lícia do Prado. *A invenção da Favela*. São Paulo, FGV, 2005.

VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Autores Associados, 2003.

WILLIAMS, Raymond. *O campo e a cidade*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2000.

ZALUAR, Alba; ALVITO, M. (Org.). *Um século de favela*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)