



Mackenzie

INSTITUTO PRESBITERIANO MACKENZIE

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO

Constance de Carvalho Correia Jacob Melo

**EXPANSÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE TERESINA E
AS POLÍTICAS HABITACIONAIS A PARTIR DE 1966**

São Paulo

2009

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.



Mackenzie

INSTITUTO PRESBITERIANO MACKENZIE

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

MESTRADO EM ARQUITETURA E URBANISMO

Constance de Carvalho Correia Jacob Melo

**EXPANSÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE TERESINA E
AS POLÍTICAS HABITACIONAIS A PARTIR DE 1966**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, da Universidade Presbiteriana Mackenzie para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Gilda Collet Bruna, Dra.

São Paulo, 2009

M528e Melo, Constance de Carvalho Correia Jacob
Expansão urbana do município de Teresina e as políticas
habitacionais a partir de 1966 / Constance Jacob Melo. – São
Paulo: [s.n.], 2009
110 f.: il.; 30 cm

Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo,
2009.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Gilda Collet Bruna

Referências bibliográficas: p. 105 - 110

1. Expansão urbana. 2. Habitação popular. 3. Legislação
urbanística. 4. Planejamento urbano. I. Título.

CDD 711.4098122

Constance de Carvalho Correia Jacob Melo

**EXPANSÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE TERESINA E AS
POLÍTICAS HABITACIONAIS A PARTIR DE 1966**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, da Universidade Presbiteriana Mackenzie para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Gilda Collet Bruna, Dra.

Prof^a. Angélica Aparecida Tanus Benatti Alvim, Dra.

Prof^a. Lucia Maria Machado Bógus, Dra.

20 de Agosto de 2009

DEDICATÓRIA

*Ao meu marido, Adriano. Sem dúvida você foi
Um companheiro capaz de entender como
ninguém mais, todos os momentos
estressantes que passei e que também o fiz
passar para empreender esse mestrado.*

Obrigada por ser o meu mais fiel incentivador.

AGRADECIMENTOS

A decisão de fazer um Mestrado não é tão simples, principalmente quando você tem quatro filhos, ainda mais quando decide fazer um mestrado há 3.000 km de distância de casa. Obrigada *Victor, Pedro, Philippe e Adriana*. Espero que um dia vocês entendam todo o estresse, o meu cansaço e perdoem as minhas ausências. É por vocês que sou capaz de sonhar.

Aos meus irmãos, principalmente *Roberto e Ermelinda* pela disponibilidade no apoio aos meus filhos e ao Adriano transmitindo carinho que muitas vezes eu não podia oferecer. Vocês foram fundamentais para a conclusão desse trabalho.

Aos *meus pais*, pelo incentivo e apoio nessa decisão e por se mostrarem disponíveis sempre que precisei nessa minha ausência.

Tia Angela e Dr. Messias, obrigada por respaldarem meus filhos nos momentos em que eu não estive presente.

Professora Gilda Collet Bruna, obrigada pela oportunidade de desenvolver esse trabalho, pela sua amizade, pela sua paciência, pela sua compreensão, pela sua forma incansável de tentar minimizar a saudade que eu sentia da minha família me dando a oportunidade de conviver com a sua família, que hoje me sinto parte e tenho como minha também. Mas principalmente, agradeço todo o conhecimento que me transmitiu com sua orientação e condução nesse mundo acadêmico. *Professor Paulo Bruna*, obrigada por todo carinho, atenção e amizade que também me dedicou. Eu não teria conseguido chegar aqui sem o apoio permanente de vocês.

Professora Angélica Aparecida Tanus Benatti Alvim, seu apoio e sua amizade em todo o percurso do mestrado foi uma das minhas melhores conquistas. Sua orientação foi sempre determinante para a minha pesquisa.

À todos os professores do Programa de Mestrado, por terem passado conhecimento e experiências importantes, principalmente aos *Professores Roberto Righi e Maria Augusta Justi Pisani* por sua alegria, carisma, dinamismo, conhecimento. Vocês contribuíram para meu amadurecimento profissional.

Professor Candido Malta Campos Neto e Professor Carlos Guilherme Mota lembrarei sempre de cada aula de vocês.

Professora Lucia Machado Bógus, suas recomendações foram de grande valia. Obrigada por aceitar participar da banca examinadora na defesa desta dissertação.

À *Eleni e Daniele* companheiras carinhosas. À *Fernanda* e a todas as secretárias do departamento de Arquitetura e Urbanismo, pela disposição de ajudar.

À *Prefeitura Municipal de Teresina* por disponibilizar informações necessárias para a execução da pesquisa.

À *Universidade Presbiteriana Mackenzie*, em nome da Diretora, *Professora Nadia Somekh* e à Coordenação do Mestrado, em nome da *Professora Maria Isabel Villac*, pela oportunidade de fazer parte desse curso.

Ao longo dessa caminhada contei com o apoio e o incentivo de muitos amigos. Impossível citá-los sem cometer injustiças.

À *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES*, pela concessão da bolsa.

E, principalmente, agradecer a Deus por ter me dado esta oportunidade e também por me dar saúde, coragem, persistência e sabedoria para poder chegar a mais esta conquista.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo geral entender como ocorreu a expansão urbana da cidade de Teresina, no Piauí, destacando as políticas públicas habitacionais adotadas, não só em Teresina, mas aquelas de abrangência nacional e que repercutiram em Teresina. Para tanto, a pesquisa está dividida em dois diferentes períodos: uma analisa a partir da criação do BNH, ou melhor desde a implantação do primeiro conjunto habitacional de interesse social em Teresina, em 1966, até a extinção do BNH em 1986. O segundo momento refere-se ao período após a extinção do BNH, quando a Caixa Econômica Federal assume a política habitacional do país.

O objetivo principal é compreender a dinâmica urbana, analisando suas transformações e a expansão urbana de Teresina, destacando a lógica de ocupação do solo aplicada com os conjuntos habitacionais, e, finalmente, entender as políticas habitacionais urbanas representadas pelas legislações aprovadas.

PALAVRAS-CHAVE

1. Expansão Urbana
2. Conjuntos Habitacionais
3. Legislação Urbanística
4. Planejamento Urbano

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO 1	
1. A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO A PARTIR DOS ANOS DE 1966 ATÉ A EXTINÇÃO DO BNH	11
1.1 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM TERESINA	14
1.2 LEGISLAÇÕES URBANAS DE TERESINA DESDE 1966 ATÉ A EXTINÇÃO O BNH	30
1.3 A CRISE ECONÔMICA DO PAÍS ATINGE O SISTEMA BNH	35
CAPÍTULO 2	
2. A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO PÓS BNH	39
2.1 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM TERESINA PÓS BNH	50
2.2 O PLANO DIRETOR DE TERESINA RESULTANTE DA AGENDA 2015	64
CAPÍTULO 3	
3. A FUNDAÇÃO DE TERESINA A SUA EXPANSÃO URBANA	72
CONCLUSÃO	102
BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA	105

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo geral entender como ocorreu a expansão urbana da cidade de Teresina, no Piauí, destacando as políticas públicas habitacionais adotadas, não só em Teresina, mas aquelas de abrangência nacional e que repercutiram em Teresina. Para tanto, a pesquisa está dividida em dois diferentes períodos: uma analisa a partir da criação do BNH, ou melhor da implantação do primeiro conjunto habitacional de interesse social implantado em Teresina em 1966, até a extinção do BNH em 1986; o segundo momento, refere-se ao período após a extinção do BNH, quando a Caixa Econômica Federal assume a política habitacional do país.

Os objetivos específicos se referem à compreensão da dinâmica urbana, analisando suas transformações e a expansão urbana de Teresina, destacando a lógica de ocupação do solo aplicada com os conjuntos habitacionais, e, finalmente, entender as políticas habitacionais urbanas representadas pelas legislações aprovadas.

Para estudar a expansão urbana de Teresina e as questões relativas as Políticas Habitacionais, o trabalho foi organizado de modo a se focalizar no Capítulo 1, o primeiro período com a criação do Banco Nacional da Habitação, que teve papel preponderante em Teresina, como se observará, com a criação da COHAB-PI que funcionou como o agente promotor da política habitacional do BNH.

O Capítulo 2 trata da modificação da política habitacional após a extinção do BNH. A partir desta década passou-se a utilizar mais os recursos do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – e as cooperativas habitacionais que se tornaram os principais responsáveis pela implantação de habitação em Teresina.

Finalmente, no Capítulo 3 se focaliza a expansão urbana de Teresina, considerando o déficit habitacional e as atuações de gestão da política habitacional como promotora de segregação social e espacial.

Como Conclusão apresenta-se uma reflexão sobre as transformações recentes ocorridas na cidade de Teresina, Piauí, analisando a formação de seu

espaço urbano, marcado pelo aumento das desigualdades sociais e pelas contradições. Estas desigualdades que existem em Teresina, além da distância física entre centro e periferia, há uma distancia social aqui analisada pelo viés da qualidade de vida oferecida.

CAPÍTULO 1

1 A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO A PARTIR DOS ANOS 1966 ATÉ A EXTINÇÃO DO BNH

A política habitacional no Brasil teve seu início no governo Dutra (1946 – 1951) com a Fundação da Casa Popular que, apesar de ter desenvolvido atividades até a década de 1960, não obteve muito êxito em seus propósitos de construção de novas unidades habitacionais para o Brasil.

Foi no Governo Militar com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, do Banco Nacional da Habitação - BNH e da instituição do SFH - Sistema Financeiro de Habitação, em 21 de Agosto de 1964, através da Lei 4.380/64, levada à execução pelo presidente Castelo Branco, que veio uma resposta mais efetiva para proporcionar atendimento a essa demanda crescente por habitação. Cabia a esses órgãos a produção de moradias no país e para isso, fazia uso dos recursos provenientes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos – SBPE, ou seja, recursos da caderneta de poupança, e do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, uma contribuição compulsória dos empresários aos trabalhadores com regimes de trabalho regidos pela CLT – Consolidação das Leis do Trabalho. Esses recursos eram geridos pelo BNH – Banco Nacional de Habitação (VIANA FILHO, 2002 p. 7).

O BNH também era responsável pela normatização e fiscalização dos recursos da caderneta de poupança e definia os critérios e condições de financiamentos para os consumidores finais.

A justificativa para criação do SFH foi baseada nos dados estatísticos coletados no ano de 1964, onde se constatou que a população brasileira na época de 38,3 milhões de habitantes, somente 50 % tinha acesso à água potável e cerca de 25% com acesso ao esgoto sanitário, estando o Brasil em penúltimo lugar na América Latina.

Essa política habitacional atendeu também aos interesses do Governo Militar que precisava do apoio da massa popular urbana, um dos principais segmentos de sustentação do governo populista recém afastado do poder.

De acordo com Bonduki¹, em seu artigo para a revista eletrônica Arq.Urb, 2008, p72.

A famosa frase – ‘a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade’ – atribuída a Sandra Cavalcanti, primeira presidente do BNH, expressa a preocupação de fazer da política habitacional baseada na casa própria um instrumento de combate às idéias comunistas e progressistas no país, em tempos de guerra fria e de intensa polarização política e ideológica em todo o continente.

Segundo Viana Filho, compreenderemos melhor como funcionava o SFH se dividi-lo em dois órgãos gestores segundo a origem dos recursos:

- 1) o SBPE (agente financeiro do BNH), cujos recursos eram captados da caderneta de poupança e dos títulos imobiliários que seriam destinados a financiar investimentos de projetos habitacionais apresentados pelas construtoras ou empreendedores (intermediários) e que se responsabilizavam pela construção e venda das unidades habitacionais aos consumidores finais (geralmente classe de renda média ou alta), ficando estes responsáveis pelo pagamento do empréstimo às instituições financeiras, tornando-se um mutuário do sistema;
- 2) O BNH – FGTS, com recursos captados pelo FGTS e destinados basicamente à construção de casas de interesse social, como conjuntos populares e cooperativas (posteriormente, financiou os setores de saneamento e desenvolvimento urbano), tendo como principal agente responsável pela construção dessas unidades habitacionais, as Companhias de Habitação – COHAB), empresas de economia mista dos governos estaduais e/ou municipais, que tinham como função de executar programas setoriais de construção de habitação e paralelamente, as atividades referentes à comercialização desses imóveis. (VIANA FILHO, 2002. P.7)

¹ Em seu trabalho: Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula, in http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf

Dessa forma, para o público com rendimentos entre três e cinco salários mínimos, coube às Cooperativas Habitacionais - COHABs, em âmbito local, a produção as moradias. Para as pessoas com rendimentos até doze salários mínimos, coube aos Institutos de Orientação de Cooperativas Habitacionais - INOCOOPs. Os que possuíam rendimentos superiores a doze salários mínimos foram financiados por bancos privados.

Havia nesse período, uma demanda crescente por habitação nas cidades, reflexo da intensificação do processo de urbanização das cidades em um contexto fortemente inibidor do investimento na área, pois o país passava por um processo inflacionário acelerado, taxas de juros nominais fixas e leis populistas no mercado de aluguéis que, acabou por gerar um déficit habitacional estimado em oito milhões de habitações (IBMEC, 1974)

O conceito de déficit habitacional não tem relação direta com a necessidade de expansão de habitações de interesse social. O déficit está diretamente relacionado a deficiências de estoques de moradias, seja por necessidade de substituição de moradias precárias, seja pela existência de mais de uma família habitando a mesma unidade. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1995)

O primeiro estudo sobre o déficit habitacional brasileiro foi desenvolvido pela Fundação João Pinheiro e publicado em 1995, retratando a situação habitacional em 1991. O segundo estudo, realizado já em parceria com o Ministério das Cidades, aprimorou a metodologia original e trouxe informações para 2000, tendo sido publicado em 2004. O estudo seguinte utilizou as informações para 2005; e o mais recente utilizou os dados de 2006.

1.1 A POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM TERESINA

Para uma melhor compreensão dos problemas provocados pelo rápido aumento da taxa de urbanização acontecido em Teresina, cabe resgatar os dados relativos a esse aumento de população e a partir das demandas geradas por essa população, analisarmos os investimentos governamentais em serviços de infraestrutura e a implantação dos grandes conjuntos habitacionais as políticas habitacionais já que a principal demanda a ser atendida era a moradia.

Conforme Censo demográfico de 1950, a população do Piauí era de 1.046.696 habitantes, sendo que 84% dela residiam na zona rural, portanto, apenas 16% moravam nas cidades. Teresina, naquela oportunidade contava com uma população de 90.723 habitantes, o que representava aproximadamente 9% da população total do Estado.

Este processo de urbanização foi mais acentuado nas décadas de 1950 e 1960, devido a sua inserção no cenário nacional e regional, que se consolidou no final da década de 1980 e em 1991, quando a taxa de urbanização alcançou 52,95%. (CENSO IBGE 2007.).

Se em 1950 a população de Teresina era 90.723 habitantes, em 1970 atingia 220.487 habitantes, e em 1980 somava 377.774 habitantes. A maioria dessa população é oriunda de pequenas cidades piauienses, principalmente da zona rural, mas também de outros estados do nordeste (BACELLAR, Olavo Ivanhoé de Brito. *Carta Cepto*, Teresina, v.15, n.1, jan.-jun, 1994, p.75-98).

TABELA 1 -Dados da População Residente por Municípios Brasileiros
entre os anos de 1960 e 2000

MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS	PPOPULAÇÃO RESIDENTE					VARIÇÃO TOTAL 2000/1960
	1960	1970	1980	1990	2000	
TOTAL	12.853.096	19.777.311	23.521.517	35.355.095	40.462.070	214.80
SÃO LUIS	158.292	265.486	449.432	696.371	870.028	449.63
NATAL	160.253	264.379	416.898	606.887	712.317	344.50
FORTALEZA	507.108	857.980	1.307.611	1.768.637	2.141.402	322.28
JOÃO PESSOA	153.175	221.546	329.942	497.600	597.934	290.36
RECIFE	788.336	1.060.071	1.203.899	1.298.229	1.422.905	80.49
MACEIÓ	168.055	263.670	399.298	629.041	797.759	374.70
ARACAJU	114.162	183.670	293.131	402.341	461.534	304.28
SALVADOR	649.453	1.007.195	1.501.981	2.075.273	2.443.107	276.18
SÃO PAULO	3.781.446	5.924.615	8.493.226	9.646.185	10.434.250	175.93
TERESINA	142.691	220.487	377.774	599.272	715.360	401.34

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Anuário Estatístico do Brasil -1997 e Censo Demográfico 2000

Esse crescimento demográfico no município induz a necessidade de novas moradias, em novos terrenos e conseqüentemente, novos imóveis.

Entre 1960 e 1980, período onde foram construídos os grandes conjuntos habitacionais, a população urbana passou de 142.691 habitantes para 377.774 habitantes, representando um incremento de 164.75%. No mesmo período, a população rural involuiu, passando de 44.362 habitantes para 38.732. (BARCELAR, 1994)

Atualmente² a população urbana, segundo a última contagem do IBGE, em 2007, é de 779.939 hab. Entre 1980 e 2007, o crescimento foi de 106.46%.

No final dos anos de 1960 e início de 1970 o Brasil vive um período que ficou conhecido como o Milagre Brasileiro. Nesse momento, a construção civil serviu como alavanca desenvolvimentista, pois gerava emprego.

No caso do Piauí, muito especialmente em Teresina, o discurso desenvolvimentista se faz presente em dois momentos principais. O primeiro foi no governo Chagas Rodrigues (1959/1962), com a implantação de empresas de economia mista. O segundo momento foi no governo de Alberto Tavares Silva (1971/1975), quando o país vivia a euforia do “Milagre Brasileiro” ou “Milagre Econômico”.

Data da década de 1950 a criação da Comissão de Desenvolvimento do Estado, com o objetivo de planejar ações de longo prazo visando a sua modernização. Nestas ações destaca-se a intervenção estatal, quando a máquina pública ganhou vários órgãos estaduais, como a CEPISA, Companhia Energética do Piauí S.A., em 1962; AGESPISA, Águas e esgotos do Piauí S.A, em 1964; a COHAB, Companhia de Habitação do Piauí S.A, em 1965; e o aeroporto Petrônio Portela, em 1967 e a Universidade federal do Piauí, em 1970. Estas instituições funcionaram como molas propulsoras do desenvolvimento de setores na cidade, vindo a consolidar o governo como principal empregador.

Destaca-se ainda que já no final da década de 1950, o Piauí ingressou no processo de industrialização do país, embora com uma economia frágil, e com forte desenvolvimento do setor terciário. Isto propiciou um rápido crescimento populacional nos centros urbanos do estado, principalmente em Teresina, onde havia maior concentração de comércio e de serviços.

² http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem_final/tabela1_1_9.pdf

Deve-se considerar que, também fatores de ordem natural, como as secas, fenômenos constantes na região, obrigavam várias famílias que residiam nas áreas rurais a mudarem para a capital buscando mesmo a sobrevivência. Varias rodovias interligando a capital aos diversos municípios facilitaram essa migração,

Além disso, a partir da década de 1940, Teresina se transformaria num importante entroncamento rodoviário, o que favoreceria o desenvolvimento de sua economia.

Segundo Moreira, 1972, a década de 1950 foi considerada um “divisor de águas” quando o assunto é transformação do espaço urbano da cidade de Teresina:

A planta da cidade de Teresina deixa perceber que o traçado original em xadrez constituiu a diretriz básica do crescimento e ocupação do centro, contido entre o rio Parnaíba e o anel ferroviário; aí as ruas são orientadas a grosso modo, de norte-sul e leste-oeste, com ruas estreitas e quadras geralmente de 100 m. essa orientação é percebida nos bairros de ocupação anterior a 1950. Naqueles de ocupação mais recente, a urbanização se faz de modo menos rígido, em torno de avenidas radiais, como no sudeste da cidade, ocupado de 1950/60. (Moreira, 1972. P.20/21)

Também, entre 1950 e 1980, Teresina apresentou taxa de crescimento populacional superior a 5% ao ano, atraindo um contingente de migração do interior do estado, que buscava melhoria na qualidade de vida, principalmente de emprego e educação. Esta migração foi favorecida pela existência de rodovias interligando a capital aos diversos municípios que facilitou este fluxo migratório vindo de cidades de pequeno porte de áreas rurais, fazendo com que a cidade de Teresina passasse a deter, isoladamente, 40% do contingente urbano do Piauí, confirmando a tendência de polarização urbana e o peso esmagador da capital em relação aos demais municípios do Estado (TERESINA, [200_]).

Nos anos 1960 havia a intenção de que o Brasil se alinhasse aos outros países desenvolvidos. Percebe-se o Brasil como subdesenvolvido. Houve um esforço nacional para se alinhar a esse desenvolvimento.

O Governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira, de 1956 a 1961 foi um governo de “modernização”³, baseado no planejamento – Plano de Metas de Juscelino Kubitschek – primeiro plano econômico integrado no Brasil que esteve sob a orientação de Lucas Lopes e de Roberto Campos, por meio de trabalho conjunto do BNDE e de um Conselho Nacional de Desenvolvimento, dedicou-se a identificar os setores carentes de investimentos pelo Estado, pela iniciativa privada ou pelo capital estrangeiro e, dentro de cada setor, as metas com seus respectivos objetivos.

Segundo Palazzo⁴, apesar de muitos identificarem o Plano de Metas como o primeiro plano brasileiro de programação global da economia, em realidade ele apenas correspondeu a uma seleção de projetos prioritários, mas evidentemente, desta vez, com visão mais ampla e objetivos mais audaciosos buscando inclusive uma cooperação mais estreita entre os setores público e privado. A sua ênfase recaía, fundamentalmente, no desenvolvimento da infra-estrutura e da indústria de base; não estava, no entanto, caracterizando um planejamento global, tanto que por falta de um esquema racional e adequado de financiamento, acabou por provocar um pesado surto inflacionário.

O Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo buscava, basicamente, inserir o Brasil no mundo desenvolvido até o final do século, e para tanto, definia quatro áreas prioritárias:

- (a) educação, saúde e saneamento;
- (b) agricultura e abastecimento;
- (c) desenvolvimento científico e tecnológico;
- (d) fortalecimento do poder de competição da indústria nacional.

³ Em 1956, Juscelino Kubitschek e João Goulart assumiram, respectivamente, a Presidência e a Vice-Presidência da República. A idéia de desenvolvimento de “cinquenta anos em cinco”, divulgada na propaganda oficial do Governo, empolgava a sociedade.

⁴ José Truda Palazzo, “O Planejamento do Desenvolvimento Econômico – o caso brasileiro”, Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas e Contábeis da UFRGS, 1977.

Além disso, pretendia assegurar uma taxa de crescimento entre 7 e 9% ao ano, em termos reais, evoluindo para 10% ao fim do período assegurando uma taxa de crescimento entre 7 e 9% ao ano. Paralelamente a isso haveria uma crescente oferta de emprego, uma expectativa de queda da inflação⁵.

O modelo de desenvolvimento proposto para o país pelo Governo Militar pós 1964 promoveu grandes transformações sociais, políticas, econômicas e espaciais em Teresina.

Nas décadas de 1950 e 1960, novas avenidas foram pavimentadas e as redes de energia elétrica e abastecimento de água se estenderam, principalmente na direção sul, definindo o grande vetor de crescimento associado à principal entrada econômica da cidade e às condições topográficas favoráveis. (TERESINA, [200_], p. 04).

Observa-se que, já durante os governos de Luis Pires Chaves, de 1932 a 1935, e de Lindolfo Monteiro, de 1936 a 1945, haviam sido implantados importantes projetos de abertura de grandes vias que ligavam os pontos de entradas e saídas da cidade, como estradas de trânsito de passagem, consolidando Teresina com um pólo regional.

Foi dessa época, que a Avenida Frei Serafim, até então denominada Presidente Vargas, foi alargada e arborizada, recebendo iluminação elétrica.

As Avenidas Miguel Rosa e Barão de Gurguéia foram abertas contribuindo para a expansão da cidade para essa região. Essas avenidas se caracterizaram como corredores de comércio e serviços dinamizando e transformando a zona sul como a de principal expansão da cidade.

Essas avenidas dividem a malha urbana em zona norte e sul, constituindo-se no eixo que passa pelo marco-zero, conforme mostra a FIGURA 1 abaixo, onde estão destacadas as Avenidas Frei serafim, que divide a área urbana de Teresina

⁵ ALMEIDA, P.R. *A Experiência Brasileira em Planejamento Econômico: Uma Síntese Histórica*. 2004. Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf>

em norte e sul, e a Avenida Miguel Rosa, um dos vetores indutor de desenvolvimento urbano no sentido Norte – sul.

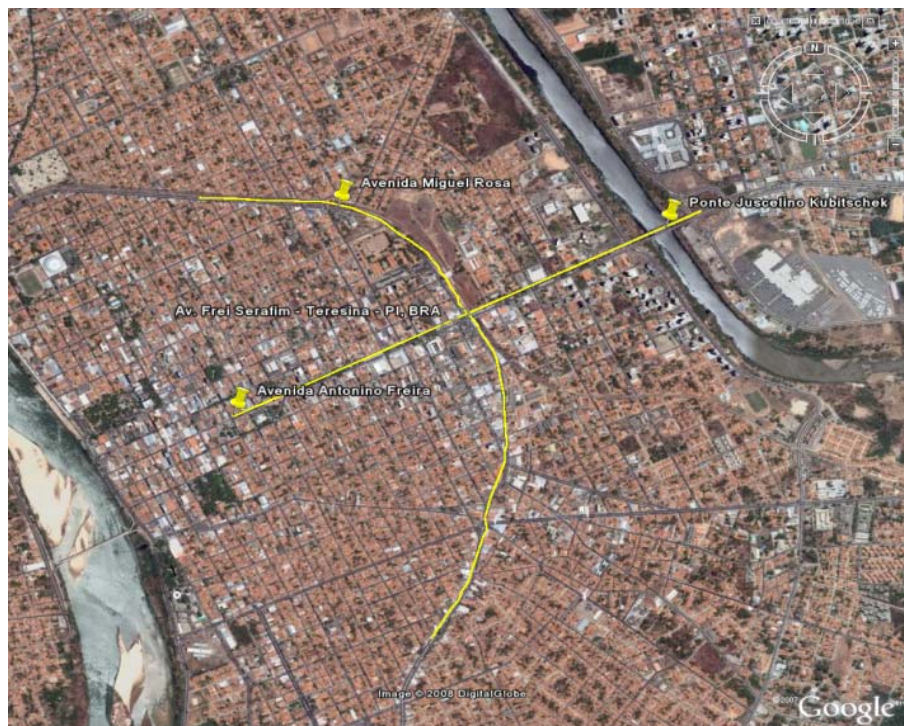


FIGURA 1 - Imagem destacando as Avenidas frei serafim e Miguel Rosa

Fonte: Imagem Google Earth e destaques da autora

O crescimento para a zona Leste só foi possível depois da construção da Ponte sobre o rio Poti, Figura 2, denominada inicialmente como Ponte dos Noivos, em 1957 como mostra foto abaixo, ligando a Avenida Frei Serafim à zona leste da cidade.

A partir de então, o crescimento para a zona Leste da Capital foi possibilitado e passou a ser estimulado originando novos bairros como Fátima, Jóquei e São Cristóvão, pois o principal obstáculo natural tinha sido transposto.



Figura 2: Ponte de madeira sobre o rio Poti.

Fonte: Arquivo Público do Piauí, 2007.

Já no sentido Sul, a ocupação foi favorecida, já que haviam poucos obstáculos naturais (FAÇANHA, 1998), além do que, a partir da década de 1960, que as ações direcionadas ao desenvolvimento e planejamento urbano patrocinaram obras de infra-estrutura básica, como estradas, água, esgoto, energia e habitação popular direcionadas para essa área foram implementadas.

As medidas, em relação à política habitacional, do Governo Federal chegam a Teresina, e em 1965, com a criação da COHAB-PI (Companhia de Habitação do Piauí) com o objetivo de funcionar como agente local promotor da política habitacional do BNH, vários conjuntos habitacionais foram construídos conforme regras definidas pelo governo militar, que coincidia com a política delineada pelo Estado autoritário pós 64. (FAÇANHA, 1998, p.74)

Até 1967 poucos conjuntos foram construídos. Em 1968, foi concluído o Conjunto Parque Piauí, com 2.294 casas, edificado longe da área urbanizada à época, criando um enorme vazio urbano, (FIGURA 3) caracterizando a indevida atitude, tantas vezes repetida, de construir conjuntos habitacionais distantes, com extensão de obras e serviços, atendendo a camadas intermediárias e favorecendo processos de especulação imobiliária.



Figura 3 – Conjunto Parque Piauí, na zona sul da cidade.

Foto: Acervo da SEPLAM/PMT

A cidade crescia e era preciso atender essa demanda por moradia para uma população de baixa renda. Uma grande quantidade de unidades habitacionais de baixo custo foi construída. Um dos fatores que proporcionou a redução do custo da construção dessas unidades foi a padronização.

Entre 1966 e 1990, foram construídas aproximadamente 34.594 mil unidades habitacionais distribuídos em 43 conjuntos habitacionais em Teresina através de ações do Sistema Financeiro de Habitação, configurando-se em grandes e médios conjuntos habitacionais, sendo estes distribuídos pela cidade, principalmente em áreas de expansão urbana no sentido Sul.

Destacaram-se desse período os conjuntos habitacionais Parque Piauí já citado, em 1968, com 2.294 unidades habitacionais, Bela Vista I, em 1976, com 912 unidades habitacionais, Saci em 1979, com 2.034 unidades habitacionais e Itararé, hoje renomeado de Dirceu Arcoverde em 1977, com 3.040 unidades habitacionais em sua primeira fase de implantação. (Tabela 02)

Tabela 02 – Unidades Habitacionais Construídas pelo sistema BNH/COHAB entre 1966-1990

Nome do Conjunto habitacional	Numero de habitações	Fonte de recurso	Ano de Conclusão
Tabuleta	118	BNH	1966
São Raimundo	49	BNH	1966
Primavera I	187	BNH	1966
Monte Castelo	302	BNH	1966
Parque Piauí	2,294	BNH	1968
Cristo Rei	92	BNH	1975
São Pedro I	66	BNH	1976
Bela Vista I	912	BNH	1976
Stand de Tiro	40	BNH	1977
Ampliação do Parque Piauí	500	BNH	1977
União	80	BNH	1977
Dirceu Arcoverde I	3,040	BNH	1977
Saci	2,034	BNH	1979
Primavera II	100	BNH	1979
São Pedro II	109	BNH	1979
D.E.R.	70	BNH	1979
Itaperu	164	BNH	1980
Dirceu Arcoverde II	4,254	BNH	1980
União II	100	BNH	1981
Bela Vista II	683	BNH	1981
João Emilio Falcão	996	BNH	1982

Nome do Conjunto habitacional	Numero de habitações	Fonte de recurso	Ano de Conclusão
Cintia Portela	176	BNH	1982
Promorar	4,696	BNH	1982
Catarina	120	BNH	1983
Mocambinho	3,031	BNH	1983
São Joaquim	824	BNH	1984
Boa Esperança I	150	BNH	1984
Mocambinho II	976	BNH	1984
Tancredo Neves	756	BNH	1985
Nazária	15	Sec Agricultura	1985
Boa Esperança II	104	BNH	1985
Polícia Militar	85	BNH	1985
Novo Horizonte	300	BNH	1986
Mocambinho III	1,132	BNH	1986
Renascença I	900	BNH	1986
Morada Nova I	984	COHAB	1987
Renascença II – 1ª etapa	500	BNH	1988
Angelim II	264	BNH	1988
Renascença II – 2ª etapa	450	BNH	1989
Santa Fé	533	CEF	1989
Renascença II – 3ª etapa	500	BNH	1990
Morada Nova II	564	COHAB	1990
Morada Nova III	624	BNH	1990
Total	34,594		

Fonte: COHAB-PI / 2000

Certas regiões da cidade, como a zona sul, tornaram-se verdadeiras áreas de segregação residencial, pois abrigavam unicamente os conjuntos habitacionais de baixa renda familiar. Os conjuntos habitacionais se localizavam na área interna da zona sul, e na área norte dessa zona ficavam os vazios urbanos.

Segundo RIBEIRO & AZEVEDO (1996) 48,8% das unidades financiadas pelos programas especiais foram destinadas a classe média.

[...] Entre as moradias populares financiadas, somente 17,6% eram oriundas destes programas especiais. Por outro lado, quase metade das unidades financiadas, 48.8% foram destinadas aos setores de classe média de altos rendimentos. (IBDEM, p.79)

De acordo com LIMA (1994), a falta de políticas públicas que pudessem orientar essa ocupação de terras urbanas na década de 1970 provocou o surgimento de grandes vazios urbanos que passaram a funcionar como “reserva de valor” de forma que a construção dos conjuntos habitacionais e as obras paralelas de infra-estrutura viriam a valorizar esses terrenos urbanos .

Na segunda metade da década de 1970, o "milagre econômico" programou a política habitacional e foram edificadas mais de 7.000 casas. Foram construídas em Teresina mais de 38.000 unidades habitacionais, abrigando mais de 150.000 pessoas até a extinção do BNH. (TERESINA, [200_], p.04)

Os investimentos em infra-estrutura feitos com recursos federais no período do Milagre econômico foram intensos. As estradas foram asfaltadas e a cidade de Teresina passou a estar interligada com todo o interior e com o restante do país, através da malha rodoviária.

Destaca-se que o crescimento de Teresina ocorreu em grande parte devido à construção destes vários conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda, financiados pelo BNH. Esses conjuntos habitacionais surgiram como novos bairros para os quais se levava a infra-estrutura básica necessária, inclusive vias de acesso. São construções, que hoje integram enormes bairros já incorporados ao tecido urbano, mas que na ocasião de sua construção estavam totalmente desconectadas da área urbana. Situavam-se em locais ermos e desérticos, formando verdadeiras cidades-dormitórios que foram implantadas a partir de terraplanagens excessivas, com graves danos ambientais.

Em geral, nesses bairros de habitação de interesse social, as casas eram, e continuam sendo uni familiares, construídas em série como mostra a Figura 4. São consideradas mais adequadas para os mais pobres, pois permitiam ampliações pontuais e individuais quando havia folga de recursos do orçamento familiar, o que não é possível no caso de ser instalado um condomínio, pois nessa situação, a vontade da maioria prevalece.



Figura 4 - Casas do Loteamento Mirante do Santa Maria da Codipi

Foto: Acervo da autora. Data 15/06/2009

Os idealizadores desses conjuntos consideravam que as unidades habitacionais edificadas sob a forma de edifícios multi-familiares, promoviam um engessamento da estrutura habitacional, e quanto mais alto se situasse a unidade de habitação, pior seria, pois os elevadores – muito caros, na época - só eram utilizados quando o edifício atendesse uma faixa de renda mais alta.

Esse processo de urbanização provocou um espraiamento da cidade, E também uma periferação dirigindo o crescimento populacional para áreas urbanas ainda não existentes. Isto obrigou ao Estado e ao Município dotar esta área de infraestrutura, ao mesmo tempo em que as escolhas de transportes e a mobilidade urbana permaneciam reduzidas. Gerou-se assim, com esta ação de espraiamento

urbano, uma restrição da vida urbana dos moradores destes novos bairros, geralmente composta por uma classe trabalhadora, já que a oferta de transportes públicos não acompanhou a demanda dessa população. A natureza da vida urbana precisa considerar que o uso da Cidade não se limita ao bairro, pois este em geral não é o principal promotor de emprego e renda para a comunidade.

Mas, para um desenvolvimento urbano adequado, é preciso contar também com condições que permitam a mobilidade da população no usufruto de sua cidade.

Dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística revelam 42% da população do Estado do Piauí era urbana. O total da população chegava a 2.139.021 habitantes enquanto Teresina cresceu acima da média do estado e contava com 377.774 habitantes, em 1980.

De fato, até os meados dos anos 1960, quando governos estaduais estimularam a formação de grupos empresariais orientados para a construção civil urbana e rodoviária, essas atividades eram desempenhadas sobretudo por grupos empresariais estranhos ao Estado, restando para essa “aristocracia” local advinda das atividades rurais cujos filhos se urbanizaram, atividades liberais, a exploração do setor imobiliário e, talvez, alguma atividade “para-bancária” com empréstimos não oficiais. Essa elite que se dedicou à atividade imobiliária veio a prosperar e ser a base das demais atividades que hoje caracterizam Teresina, a saber, indústria da construção, atividade médica e hospitalar, atividades de ensino nos três níveis e atividade política exacerbada.

Na segunda metade dos anos 1970, o milagre econômico implementou a política habitacional e foram edificadas mais de 7.000 casas e até a extinção do BNH seriam construídas mais de 38.000 unidades habitacionais que abrigariam mais de 150.000 habitantes da Capital. Após essa fase do BNH, somente em 1995, através de financiamentos do IAPEP ou do governo Federal (programa Habitar Brasil) seriam retomadas algumas construções, ou ainda através de auto-gestão e autofinanciamento, quando cerca de 4.068 casas foram edificadas.

Até o final dos anos 1980 foram construídas aproximadamente 23.179 unidades habitacionais, triplicando a quantidade existente até então. Tal produção expressiva de habitações, nas décadas de 70 e 80, demonstrou o grau de importância e de complexidade que adquiriram os conjuntos habitacionais na produção do espaço urbano de Teresina, provocando a expansão da cidade em todas as direções (FAÇANHA, 1998).

A implantação de tantos conjuntos habitacionais em várias áreas da cidade, resultado das políticas públicas, principalmente das políticas habitacionais introduzidas pelo estado desenvolvimentista brasileiro, acelerou o processo de urbanização de Teresina, embora os contingentes de nível de renda mais baixos continuassem excluídos do sistema e localizados cada vez mais em áreas mais afastadas e menos valorizadas da metrópole.

Essa política fundiária que, a partir do regime autoritário passa a intervir sobre o espaço urbano promove e colabora para que essa parcela de população de baixa renda se localizasse a margem da malha urbana. Passam a ocupar áreas com condições impróprias para habitação, enquanto que, ao mesmo tempo promove a concentração da propriedade contribuindo para os processos especulativos das terras, dificultando ainda mais o acesso da população de baixa renda a esses imóveis.

Esse fato, e o aumento dos fluxos migratórios ao longo dos anos de 1970 e 1980 de uma população que vinha atraída pelas perspectivas oferecidas pela cidade grande gerariam um desemprego crescente, já que era um fluxo migratório de uma população desqualificada, gerando assim uma série de problemas sociais associados à expansão desordenada do sítio urbano e a proliferação de aglomerados habitacionais irregulares, de baixa qualidade de segurança e desprovidos dos serviços básicos que consistiam uma das promessas da atração exercida.

Se de um lado a superfície ocupada pela cidade crescia pelos fatores acima indicados, pode-se observar, na cidade de Teresina, a ocorrência de vazios urbanos e a acumulação de terrenos subutilizados, num procedimento de longa data, às vezes ocasionados por ações do poder público e beneficiando proprietários de tais “vazios urbanos” que irão beneficiá-los em um futuro adensamento da ocupação urbana.

A evolução populacional de Teresina, em termos comparativos, foi maior do que a expansão demográfica verificada entre os municípios nordestinos. De menos de 200.000 habitantes em 1970, apresentava em 2.000 uma população de 714 mil; as taxas médias anuais de crescimento superara a casa dos 6% entre 1970 e 1980 e ficou em 4,6% entre 1980 e 1991, bem superiores à media do aumento da população brasileira no período que foi de 2,78% e 1,3% a. ano, respectivamente e acima dos aumentos verificados na maioria das capitais brasileiras.

Com essas características, o Município de Teresina⁶ experimentou uma verdadeira “explosão urbana” apresentando uma taxa de urbanização, já em 1970, de 82,11% que saltou para 94,7% em 2.000. Essa concentração de habitantes na metrópole ocorreu não apenas pelo esvaziamento da área rural do município, mas também pelo seu poder de atração de novos residentes oriundos de cidades de pequeno porte tanto do Estado do Piauí, como do vizinho Estado do Maranhão. Resultado dessa urbanização, Teresina concentra 40% da população urbana do Estado.

O processo de urbanização acelerado resultou no aumento das demandas sociais para cuja solução o Município e órgãos do Estado e do Governo Federal não se encontraram em condições de solucionar, daí resultando o acirramento de conflitos sociais, notadamente a luta pelo direito à moradia, com a expansão dos bolsões de pobreza urbana, favelização e construções irregulares, em áreas destinadas a ruas e praças, além da ocupação irregular de outras áreas, destinadas em princípio para a construção de outros equipamentos públicos e da construção de conjuntos habitacionais não oficiais em áreas periféricas, como já se assinalou.

⁶ Disponível em <http://www.epidemiologia.ufpel.org.br/proesf/teresina.pdf>

Segundo Façanha, 1998, o Poder Municipal por ser considerado o maior promotor e um regulador do solo urbano, ao dotar os conjuntos habitacionais de infra-estrutura, descentralizando várias atividades como a construção de galerias pluviais, de mercados públicos bem como unidades de saúde localizadas na periferia da cidade.

Ainda FAÇANHA, analisando as transformações ocorridas entre as décadas de 1970 e 1980, promovidas pelo estado desenvolvimentista destaca que

[...]estas não foram suficientes para promover o desenvolvimento do estado, pelo contrário, produziram efeitos negativos, aumentando os desníveis sociais já existentes anteriormente, entre o Piauí e os demais estados da federação.(FAÇANHA, p.86)

O que se pode perceber é que, apesar do esforço nacional do Estado desenvolvimentista, as transformações ocorridas em Teresina, de fato, não foram suficientes para promover o desenvolvimento do estado. Houve uma exacerbação dos desníveis sociais, principalmente no que diz respeito ao processo de urbanização e atendimento de sua população.

1.2 LEGISLAÇÕES URBANÍSTICAS DE TERESINA DOS ANOS 1966 ATÉ A EXTINÇÃO DO BNH

O primeiro Plano Diretor Local Integrado (PDLI) de Teresina foi lançado em 1969, mais de um século após o “Plano de Saraiva”, e, embora não tenha sido totalmente implantado, voltava-se para o desenvolvimento urbano da cidade. Esse implantou leis que orientavam que definiam a organização espacial definindo o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e legislações municipais. Através desse ficou evidenciado que, nesse período, o Centro da cidade concentrava a maior densidade populacional. Representava 12% da área da cidade e detinha 34,6% da população. A Zona Sul, com 31% da área, aglutinava cerca de 32,8% da população, enquanto a Zona norte com área de 30%, possuía 30,8% de população.(MOREIRA, 1972, p.16-20)

Ao final da década de 1960, a cidade de Teresina já contava com 22 bairros concentrados principalmente nas zonas Norte, Sul e Centro. (MOREIRA, 1972, p.18)

Entre os anos de 1970 e 1980 o Estado do Piauí apresentou uma importante taxa de crescimento do PIB e esse dinamismo deveu-se, principalmente, à atividade no setor da indústria e de serviços que cresceram 6,5% a.a. e 4,2% a.a. respectivamente aliada a implantação de infra-estrutura. (FAÇANHA, 1998, p.77)

TABELA 3
TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO DO PIB “PER CAPITA” (%)
BRASIL, REGIÃO NORDESTE E ESTADOS

BRASIL / ESTADOS / NORDESTE	1970 - 1980	1980 - 1990
MARANHÃO	6,2	6,2
PIAUI	6,8	5,0
CEARÁ	8,8	2,9
NORDESTE	6,5	- 0,4
BRASIL	6,0	- 0,4

Fonte: SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

in www.bnb.gov.br

Em 1977, por meio de um convênio do IPAN – instituto de Planejamento e Administração Municipal com a UnB, Universidade de Brasília, foi elaborado o I PET – I Plano Estrutural de Teresina, e pretendia ser reavaliado em 1985.

Este Plano estabeleceu uma série de orientações quanto às edificações que foram regulamentadas pela lei n. 1591 de 31 de Agosto de 1978. Este Plano já revelou preocupação em fixar padrões de densidades por zonas considerando como densidade aceitável a de 100hab/ha. E, estabeleceu um zoneamento baseado em eixos e zonas de polarização que reforçaram o sistema radioconcêntrico proposto no Primeiro Plano Diretor Local e Integrado, de 1969. Esta ocupação radioconcêntrica implicava numa concentração de atividades no centro urbano de Teresina.

[...] 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)

A preocupação desse plano com relação ao zoneamento veio ao encontro a uma medida do Governo Federal, de abrangência nacional, que sancionou a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766 em 11 de Dezembro de 1979 que dispõe sobre o parcelamento do solo:

A preocupação com a ordenada expansão das cidades levou a Lei a exigir perfeita articulação das vias do loteamento com o sistema viário e o controle do município de seu entrosamento com a estrutura urbana. Os padrões mínimos estabelecidos estão amparados na realidade de nossas cidades, de forma a não excluir a população de menores rendas. Por outro lado, a Lei torna mais clara as atribuições de loteadores, compradores e do Poder Público, criando melhores condições para o exercício do parcelamento do solo, que é de grande significação no processo de desenvolvimento das cidades brasileiras. (Lei nº 6.766, 1979. P.3)

As normas e parâmetros dessa Lei vieram a nortear e determinar novas posturas nas legislações estaduais e municipais. Além disso, como destacou BARREIROS & ABIKO, (1998) a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei nº 6.766 é o grande parâmetro urbanístico do país, no que tange à expansão urbana regular após 1980, uma vez que determinou uma série de adequações de leis estaduais e municipais.

É importante notar que no que diz respeito a organização do espaço urbano, na cidade de Teresina a preocupação com a organização espacial já existia desde a época colonial.

Em 1983, seguindo os objetivos inicialmente propostos no I PET, começaram a ser desenvolvidas as diretrizes para a elaboração do PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, que não chegou a ser concluído.

Das diretrizes sugeridas apenas o sistema viário radio concêntrico e o anel rodoviário chegou a ser parcialmente implantados. Foram propostas elaboradas por um escritório de projetos da Bahia, não expressavam a realidade socioeconômica local e dessa forma, não atendia as reais necessidades.

Teresina estava cada vez mais urbana como mostra a Tabela 4, e a cidade de maior importância no contexto estadual concentrando mais que 20% de toda a população do Estado e respondendo por mais de 75% de toda a arrecadação de impostos como relata TAJRA & TAJRA FILHO (1996):

[...] A capital é o grande pólo de atração do estado. O governo estadual, as prefeituras e o governo federal concentram suas compras na capital. [...] As populações do interior do Piauí e também grande parte do Maranhão convergem para Teresina, que detém um comércio atuante, tanto no segmento varejista como no atacadista.

(*IBIDEM*, p.153)

TABELA 4

POPULAÇÃO e CONCENTRAÇÃO URBANA em PIAUÍ e TERESINA

1940 – 1970

CIDADE		ANOS			
		1940	1950	1960	1970
Teresina	Urbana	34.695	5.418	98.320	181.022
	Total	67.641	90.723	142.691	220.481
Piauí	Urbana	130.816	170.584	292.233	538.197
	Total	817.601	1.045.696	1.249.200	1.680.954

Fonte: Façanha, 1998, p.69

Foi possível constatar que já acontecia nessa época uma redução da população residente no centro enquanto acontecia um aumento da população nos bairros da Zona Sul e Norte. (MOREIRA, 1972, p.16/20).

Como se observa, o Governo estadual e o governo municipal sempre tiveram um papel importante no desenvolvimento de Teresina, não só no que diz respeito às

melhorias urbanas, mas também como principal empregador, sendo, portanto, fatores de expansão urbana e desenvolvimento de que não só Teresina, mas toda a economia Piauiense deles depende.

Os rios, nesse momento, são considerados objetos de conflito, pois restringiam a ocupação da zona sul, que se caracteriza como uma região de topografia acidentada e de proteção do manancial de abastecimento de água da cidade. Já a Zona Norte – local onde se iniciou o núcleo urbano da cidade, com a Vila do Poti - concentra várias lagoas e uma extensa área sujeita a alagamentos.

A prioridade de ocupação da expansão urbana de Teresina passou a ser a Zona leste. Por isto foram definidos novos eixos de deslocamento de infra-estrutura para essa zona da cidade.

Novos pólos de interesses transformam-se em novas centralidades aproveitando a ocupação espontânea que acontecia em locais distantes do centro, como nos bairros Parque Piauí, Buenos Aires, Itararé, São Cristóvão, dentre outros, atraírem os moradores dos grandes conjuntos habitacionais construídos nos anos 1960.

Esse estímulo para novos pólos de interesse exigia uma interligação do sistema viário da zona sul com a zona leste. Por sua vez, este sistema viário foi proposto para consolidar a ocupação das diferentes zonas que foram definidas no II PET: residencial, comercial e de serviços, industrial, Institucional e de Proteção Ambiental.

1.3 A CRISE ECONÔMICA ATINGE O SISTEMA BNH

A década de 1980 foi marcada por uma forte crise econômica. As políticas sociais implantadas pelo modelo desenvolvimentista estavam comprometidas.

O modelo econômico proposto pelo Governo Militar trouxe ao país a inflação, a recessão e, conseqüentemente, o desemprego. Esse desemprego levou a uma redução da arrecadação do FGTS⁷, um aumento nos saques e uma sensível redução dos depósitos na poupança reduzindo de forma significativa os recursos disponíveis para os programas a habitação de interesse social. A inadimplência gerada pelo descompasso entre o valor das prestações e a capacidade de honrar com o compromisso assumido pelos mutuários foi inevitável.

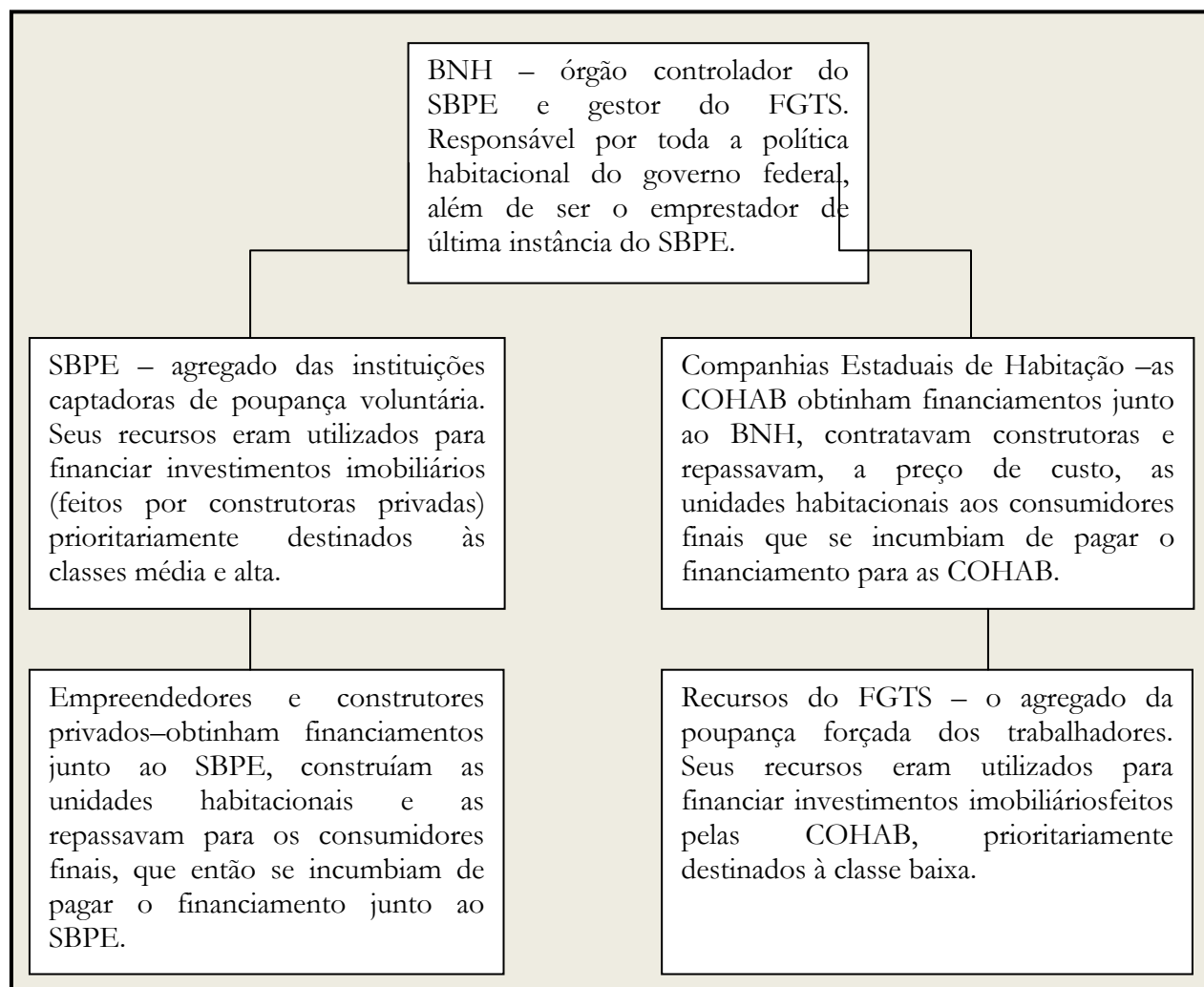
Dessa forma, por meio do Decreto-Lei Nº 2.291⁸, de 21 de Novembro de 1986, o então Presidente do Brasil, José Sarney, extingue o Banco Nacional da Habitação – BNH. Através desse mesmo decreto, entre outras orientações, transfere em seu Art. 2º a responsabilidade até então designadas ao SFH, a Caixa Econômica Federal. O quadro 1 a seguir mostra como funcionava o Sistema BNH na sua concepção.

Art. 2º - O exercício financeiro do BNH encerra-se na data da publicação deste Decreto-Lei, cabendo à CEF, em conjunto com a Secretaria de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

⁷ O Programa de financiamento habitacional gerava a poupança compulsória do FGTS (8% dos salários do mercado formal) e a poupança voluntária do SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

⁸ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del2291.htm>

QUADRO 1 – ORGANOGRAMA do SISTEMA BNH



Fonte: A Partir de SANTOS, 1999. p.12

Ao ser criado o SFH havia uma expectativa entre seus formuladores de que ele fosse auto-sustentável. Seriam financiamentos que atenderiam necessidades do setor habitacional a todas as faixas de renda. Àqueles concedidos deveriam ter seu retorno garantido e, quando atendessem faixa de renda mais alta, operar com certo lucro para que dessa forma gerasse recursos permanentes e em grande escala [Azevedo, 1995, p.292] sem causar ônus ao poder público.

O desempenho do SFH dependeria fundamentalmente de dois fatores básicos: a capacidade de arrecadação do FGTS e do grau de inadimplência dos mutuários. Em outras palavras, essa dependência significava que, apesar da

sofisticação do seu desenho, o SFH, como qualquer sistema de financiamento de longo prazo, era essencialmente vulnerável a flutuações econômicas que afetassem essas variáveis.

A importância do sistema BNH para o país é incontestável. Apesar de todas as críticas possíveis de serem feitas, foi através dos recursos oriundos do sistema que várias obras de saneamento básico e infra-estrutura, necessárias pro setor de habitação no país, puderam ser realizadas. Era a única política de abrangência nacional com recursos contínuos, uma vez que seu maior financiador era os recursos provenientes da poupança compulsória feita por todo contingente de trabalhadores formais no país, o FGTS.

Durante os 22 anos de funcionamento do BNH a produção habitacional no país foi bastante significativa, tendo sido financiado no país, cerca de 25% de novas moradias.

[...]não foi por acaso que os resultados, do ponto de vista quantitativo da ação desenvolvida por este sistema, foram muito expressivos: nos vinte e dois anos de funcionamento do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação financiou a construção de 4,3 milhões de unidades novas, das quais 2,4 com recursos do FGTS, para o setor popular, e 1,9 milhões com recursos do SBPE, para o mercado de habitação para a classe média. Se for considerado o período até 2.000, pois o SFH continuou funcionando após a extinção do BNH em 1986, foram financiadas cerca de 6,5 unidades habitacionais. Além disto, foi notável o papel no SFH no saneamento, com destaque para o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), que foi decisivo na extraordinária expansão das redes de água e esgoto que ocorreu nas principais cidades brasileiras. Em 2000, mais de 90 % da população urbana estava abastecida por rede de água.

(BONBUKI, 2008, pag. 73)

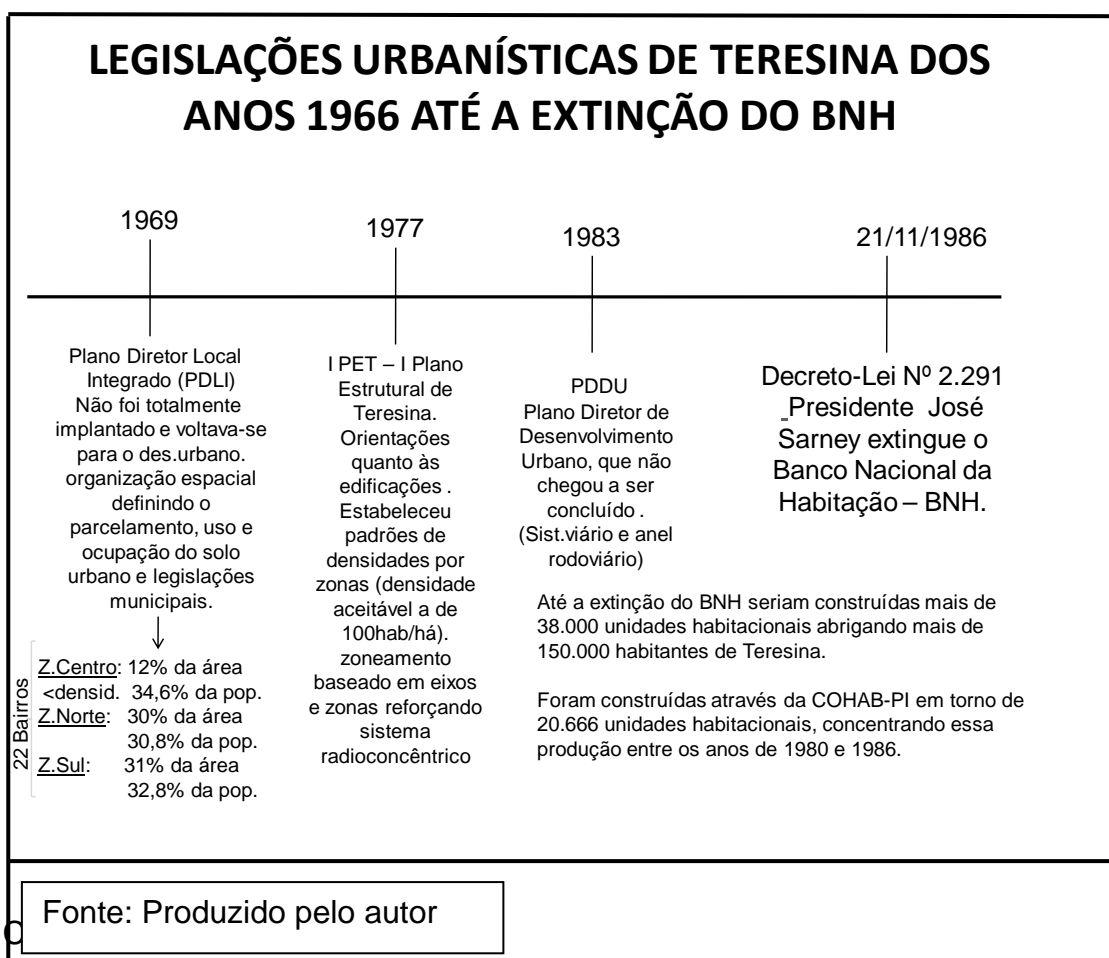
Apesar da crise que atingiu o BNH, foram construídas através da COHAB-PI em torno de 20.666 unidades habitacionais, concentrando essa produção entre os anos de 1980 e 1986, como se pode constatar na Tabela 2 apresentada p.15. que é desse período a conclusão dos conjuntos PROMORAR e a segunda fase do Bela Vista, ambos em 1982, na zona sul da cidade. Na zona Norte foram construídos o Itaperu, em 1980 e o Mocambinho, em 1982. Ainda nesse mesmo período a zona Leste recebe os conjuntos habitacionais Boa Esperança em 1985 e sua expansão em 1985, o conjunto Renascença, em 1986 e o conjunto Tancredo Neves, que

diferente do habitual, verticalizou-se constituindo em pequenos edifícios com 3 pavimentos, sem elevador.

Até a extinção do BNH seriam construídas mais de 38.000 unidades habitacionais abrigando mais de 150.000 habitantes de Teresina. Após essa fase do BNH, somente em 1995, através de financiamentos do IAPEP ou do governo Federal (programa Habitar Brasil) seriam retomadas algumas construções, ou ainda através de auto-gestão e autofinanciamento, quando cerca de 4.068 casas foram edificadas. Os anos de atuação dessa política habitacional no Brasil, podem ser visualizados no quadro 2 abaixo.

A figura 6 a seguir, uma cronologia das Legislações urbanísticas da cidade de Teresina, entre os anos de 1966 até a extinção do BNH.

QUADRO 2 – Legislações Urbanísticas de Teresina desde os anos de 1966 até a extinção do BNH



CAPÍTULO 2

2 A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO PÓS-BNH

A política desenvolvida pelo BNH e o Sistema Financeiro de Habitação - SFH contribuiu para consolidar as desigualdades sociais no Brasil, pois se revelou incapaz de atender os setores mais carentes (a faixa de população de renda até três salários mínimos). No entanto, ao privilegiar investimentos para as faixas de média e baixa renda, ou seja, população na faixa de 3 a 10 salários mínimos ampliou também a oferta de serviços de saneamento básico, principalmente de abastecimento de água, que acabou por beneficiar toda a população do município, inclusive, em alguns momentos, a faixa de população com renda inferior a 3 salários mínimos.

Decisões erradas acarretando problemas de ordem urbanística e a falta de cuidado arquitetônico dos conjuntos públicos construídos na periferia das cidades e mal equipados contribuiu sobremaneira para o processo segregacional desse período, muito embora o volume de construção tenha sido muito significativo.

Apesar disso, entre os anos de 1980 e 1984 a COHAB-PI atuou de forma mais intensa construindo inúmeros conjuntos habitacionais em Teresina modificando a configuração urbana da capital.

Até 1990, com financiamento do BNH teriam sido construídos em Teresina, 43 conjuntos habitacionais, com 34.594 unidades residenciais construídas por grandes empreiteiras. No início da década de 90, com recursos do FGTS e/ou promoção do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais – INOCOOP – foram construídos mais 24 conjuntos, com 10.000 residências, e de 1995 a 2001, providenciados pelas COHAB-PI outros 22 conjuntos habitacionais construídos incorporaram mais 4.086 residências.

Com o fim do Banco Nacional da Habitação - BNH, a Caixa Econômica Federal tornou-se o agente financeiro do SFH, passando a desempenhar algumas das atribuições, enquanto que os empregados do antigo BNH passaram a compor o quadro suplementar de pessoal da Caixa Econômica Federal.

O Conselho Monetário Nacional passou a regulamentar o crédito habitacional, e como instrumento da política monetária passou a fazer um rigoroso controle do crédito dificultando a produção de habitações.

Em 1990, assumiu a presidência Fernando Collor de Mello. Foi um governo marcado pela má utilização dos recursos públicos e as questões relativas as políticas habitacionais se agravaram. Na tentativa de amenizar essa crise habitacional foi lançado o Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH, que previa a construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil unidades habitacionais em 180 dias, por meio da contratação de empreiteiras privadas. Os recursos viriam do FGTS e atenderiam famílias de até 5 salários mínimos. No entanto, os recursos eram repassados atendendo a critérios clientelistas e de favorecimento a aliados políticos de Collor.

Foram financiadas mais de 200 mil habitações a construtoras privadas sem licitação. Azevedo (1995, p.302) avalia o programa PAIH da seguinte forma: “A avaliação preliminar do PAIH mostra o não cumprimento de várias metas estabelecidas: o prazo estimado de 180 dias alongou-se por mais de dezoito meses; o custo unitário médio foi [...] bem superior ao previsto [...] ocasionando uma diminuição de 245 mil para 210 mil unidades. Por fim, por motivos clientelistas [...] o plano não seguiu os percentuais de alocação de recursos definidos pelo conselho curador do FGTS para os diversos estados da Federação”.

Para MARICATO (1998, p.5), “Porém, nem mesmo o fato das centrais sindicais estarem finalmente alertas para a gestão do FGTS impediu que o governo Collor fizesse um espetacular e desastroso investimento em aproximadamente 200.000 moradias, das quais quase 50% foram abandonadas antes do término e ocupadas ilegalmente. Esta foi uma das piores heranças deixadas para os governos seguintes.”

Essas suspeitas de corrupção no sistema assim como a liberação de contratos acima da capacidade do FGTS levaram a uma paralisação total dos financiamentos com recursos do FGTS entre 1991 e 1995. (BONDUKI, 2008. P.76)

O Brasil passou algum tempo sem definições mais precisas quanto ao rumo que tomaria com relação às políticas relacionadas à habitação. Ao vazio existente na esfera Federal somou-se a incapacidade financeira dos governos estaduais. Sob o ponto de vista institucional, a política habitacional federal passou a estar subordinada a vários ministérios.

Cabia então aos municípios assumir essa responsabilidade, mas a maioria não tinha capacidade por si só de resolver essa questão habitacional. Ela depende de financiamento tanto do governo do Estado quanto da União.

Em 1988, a Constituição Federal dedicou um capítulo específico à política urbana em seu capítulo 2, estabelecendo não só instrumentos jurídicos e urbanísticos visando reverter o quadro de degradação ambiental e as desigualdades sociais nas cidades, como também um conjunto de princípios, obrigações e responsabilidades do Poder Público com objetivos de assegurar uma condição digna de vida para a população urbana.

O ambiente urbano permeia vários capítulos do texto constitucional buscando construir uma sociedade justa, solidária, livre, sem pobreza, tendo as desigualdades regionais e sociais reduzidas de forma que o exercício da cidadania seja pleno e que a pessoa humana tenha dignidade.

A concepção da política de desenvolvimento urbano decorre da compatibilização do art.21, XX, que dá competência à União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes e é executada pelo Poder Público Municipal, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei. (CANEPA, 2007. P.109)

O início dos anos 2000 foi marcado por uma busca no sentido de construir uma constitucionalidade para a política urbana no país. Em 2001 foi aprovada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade e que entrou em vigor no dia 10 de outubro de 2001 regulamentando os artigos 182 (parágrafo 4) e 183 da Constituição Federal de 1988, referentes à cidade e a urbanização. É importante ressaltar que foi a primeira vez que uma Constituição Federal brasileira tratou dos requisitos necessários ao atendimento da função social da propriedade urbana.

Foi, principalmente, definido a *Função Social da Propriedade* como fator fundamental para a determinação dos direitos de propriedade imobiliária urbana. O artigo 182 da Constituição Federal diz que as cidades acima de 20 mil habitantes têm que desenvolver um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, que identifique as áreas de risco e estabeleça as regras de assentamento da população, inclusive para prevenir desastres naturais. Além disso, pelo § 4º do mesmo artigo, que permite ao Município impor “sanções progressivas” ao uso indevido da propriedade urbana, quando seu uso não cumpre a função social, esperada, podendo chegar até mesmo a desapropriação.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1.º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2.º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

...

§ 4.º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Já o artigo 183 regulamenta o Usucapião especial urbano (art. 183, §§1º a 3º da Constituição Federal e art. 1.240 do novo Código Civil) privilegiando aquele que utiliza um imóvel de até 250 metros quadrados inserido em área urbana, como se fosse dono, desde que tenha estado sob posse por 5 anos de forma ininterrupta e sem oposição do proprietário, e esteja fazendo uso para sua moradia ou de sua família. Nesse caso existe a possibilidade da perda da propriedade em virtude de usucapião especial instituído através do:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana e até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Dessa forma, o Estatuto da Cidade instituiu diretrizes gerais da política urbana, através do Plano Diretor de cada município, criando os instrumentos necessários para que se faça o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana e da participação prioritária da população na gestão democrática onde o interesse comum terá prevalência sobre o direito individual de propriedade.

Esse modelo de gestão pretende ampliar o acesso a terras urbanizadas e melhor localizadas para promover nelas a moradia. Com isso, rompe com o tradicional modelo excludente que leva invariavelmente, a formação de novas periferias.

No que diz respeito ao planejamento urbano local, a Constituição federal de 1988 descentralizou o controle até então federalizado e através do artigo 30, VIII, reconhece a competência do Município⁹ para promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e do controle do uso e ocupação do solo. A política de desenvolvimento urbano passa a ser uma responsabilidade dos municípios. Para tanto o Plano Diretor de cada município foi considerado pela Constituição o

⁹ Competência conferida através dos artigos 182, *caput* e art. 30, I, II e VIII, para executar a política de desenvolvimento urbano.

instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. A combinação desses dois dispositivos (o art.30, VIII e o art. 182 § 1º) se efetiva o processo de planejamento urbanístico local.

Desde a Carta de Atenas havia a preocupação com a organização das cidades de forma que sua organização atendesse as necessidades do seu habitante. Essas necessidades, dizia a Carta de Atenas, seriam: habitar, trabalhar, circular e divertir-se. Dentre as quatro funções¹⁰, a principal delas e objeto desse estudo se referem à Habitação, uma necessidade inerente do ser humano, fundamental para a sobrevivência.

Ao longo da Constituição Federal, numa interpretação sistemática, pode-se apontar elementos que sinalizam sua importância [da habitação] como asilo inviolável do indivíduo (art.5º, XI); quando elege a moradia como necessidade vital básica do trabalhador e de sua família para justificar o recebimento do salário mínimo (art. 7º, IV); ao atribuir à União, aos estados e aos Municípios competência comum para legislar sobre programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais (art. 23º, IX); ou quando confere à moradia condição imprescindível para a aquisição da propriedade urbana por usucapião (art.183º). (CANEPA, 2007, p.114)

O Poder Público deve promover políticas de forma que as populações de menor renda possam ter acesso à moradia e às áreas urbanizadas. Deve atuar também no sentido de minimizar os problemas das áreas ocupadas por assentamentos precários, e o faz através do Plano Diretor, quando define suas Zonas Especiais de Interesse Social (art. 4º.V, f EC) destinadas a regularizar estas áreas do tecido urbano e dar acesso a moradias para as populações marginalizadas.

Já a função *circulação* deve ser viabilizada com a implantação de um sistema viário que garanta o direito de ir e vir e a locomoção, assegurado na Constituição federal, nos incisos XV e LXVIII, do artigo 5º. O transporte coletivo,

¹⁰ Desde a edição da Carta de Atenas, no Congresso Internacional da Arquitetura Moderna, realizado na Grécia em 1933, tem-se afirmado que o urbanismo caracteriza-se basicamente por quatro funções vitais: habitação, trabalho, circulação no espaço urbano e recreação do corpo e do espírito. *In*: www.mp.rs.gov.br/urbanistico/doutrina/id35.htm

segundo a Constituição Federal (art. 30, V) é um serviço público de caráter essencial. Ao dar este caráter essencial, a Constituição afirma que é um serviço fundamental necessário para a concretização das funções sociais da cidade.

O transporte coletivo urbano deve ser disponibilizado a todos os moradores da cidade sem que haja nenhuma exclusão, pois é através da universalização desses serviços que o Poder Público viabiliza esta função social da cidade.

Até 1996 a gestão habitacional estava vinculada ao Ministério do Planejamento. O governo federal de Fernando Henrique Cardoso criou a SEPURB - Secretaria de Política Urbana, à qual ficaram subordinadas as diretorias de habitação e saneamento. Ao ser implantada, essa secretaria elaborou uma avaliação do cenário da habitação no país – *Política Nacional de Habitação* – e apresenta propostas como a criação de programas que não seguissem padronização excessiva tais como Pró-moradia, Habitar Brasil, Carta de Crédito Individual e Associativo, e Apoio à Produção.

Assim como os governos anteriores, o governo de Fernando Henrique Cardoso baseou como fonte de recursos para os investimentos habitacionais o FGTS e o SBPE. Os investimentos direcionados para a população de baixa renda foram incipientes e feitos com recursos a fundo perdido do Orçamento Geral da União – OGU.

Segundo MARICATO, (1998, p.7) “Até mesmo a Carta de Crédito, prevista inicialmente para as faixas de rendas mais baixas apresentou problemas de viabilização devido a um problema pouco considerado: a proporção de imóveis populares (de baixo preço) legalizados é muito pequena e o empréstimo (feito com recursos do FGTS) exige como é correta em relação aos titulares do fundo, a documentação legal do imóvel.”

Quando os recursos são onerosos, o interesse social se torna questão menor e prevalece a lógica do mercado, dessa forma a política habitacional passou a ser tratada como uma questão financeira e de mercado. Por motivos diversos, muitos municípios não tiveram acesso aos recursos disponíveis.

O Estatuto da Cidade definiu o ano de 2006¹¹ como prazo para que os municípios elaborassem seus Planos Diretores municipais. Esse Plano Diretor é obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes e aquelas integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. A grande maioria dos municípios brasileiros elaborou seu plano. Os municípios que fizeram do modelo participativo uma realidade ao elaborarem seus planos puderam conhecer em profundidade seu território, limites e as vulnerabilidades.

O Plano Diretor tornou-se o instrumento básico da política urbana. É importante que o Plano Diretor dialogue com o Plano Plurianual dos Municípios, com a Lei de Orçamento Anual e de Diretrizes Orçamentárias, para que aquilo que os planos definirem como diretrizes principais sejam efetivamente aquilo que o orçamento destina do recurso público em termos de investimento, infra-estrutura e ao mesmo tempo orientar os investimentos privados no território municipal. A aplicação dos recursos deve coincidir com a lógica que os planos diretores definem de para onde as cidades precisam adensar mais infra-estrutura.

A questão ligada à política de habitação no Brasil depois da extinção do BNH - Banco Nacional de Habitação só voltou a ser repensada de forma nacional a partir de 2003 com a criação do Ministério das Cidades. Até então os governos estaduais praticamente abandonaram essa questão. As COHABs estaduais durante algum tempo tentaram suprir a necessidade de habitação, no entanto, sem recursos acabaram por ser extintas.

Entre a extinção do BNH e a criação do Ministério das Cidades a questão habitacional ficou entregue à vários órgãos e várias instituições relacionadas à Política Urbana como sintetizado no quadro 3 abaixo. Essas instituições eram criadas e extinguidas sem dotar o país de uma modelo de gestão que respondesse a demanda por habitação.

¹¹ Através de nova redação dada ao art. 50 do Estatuto da Cidade, que estabelece o prazo através da Lei Federal n.º 11.673/2008, o prazo final para aprovação do plano diretor passou a ser o dia 30 de junho de 2008.

QUADRO 3
INSTITUIÇÕES RELACIONADAS À POLÍTICA URBANA PÓS BNH

1987	Criado o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente denominado anteriormente de Ministério do desenvolvimento Urbano (Decreto nº 95.075 de 22 /10/ 1987
1988	Habitação passa para a competência do Ministério do Bem Estar Social criado através de Decreto nº 96.634 de 02/09/1988.
1990	Criado o Ministério da Ação Social com competência sobre a política de habitação
1995	Criada a Secretaria de Política Urbana ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento
1999	Criada a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano ligada à Presidência da República

Fonte: Tabela organizada pela autora

A partir de 1º de janeiro de 2003 com a implantação do MINISTÉRIO DAS CIDADES, no sentido de apoiar os municípios brasileiros no processo de elaboração do planejamento de sua gestão. O que toca ao Ministério das Cidades é trabalhar com os municípios de uma maneira mais integrada nos três níveis federativos. Até então esses assuntos eram tratados de maneira isolada. Questões relativas à água, esgoto, drenagem, pavimentação, lixo, transportes, habitação e recursos geridos pela CEF, eram até então, tratados de forma isolada. O Ministério das Cidades é gestor de recursos da União e do FGTS que se aplicam à moradia, ao saneamento e ao transporte urbano e seu principal operador é a Caixa Econômica Federal.

Ele ficou encarregado das políticas nacionais para os principais problemas sociais relacionados ao território nas aglomerações urbanas: a habitação, o saneamento ambiental e o transporte e trânsito urbanos. O Denatran – Departamento Nacional de Trânsito foi transferido do Ministério da Justiça para o Ministério das Cidades e do Ministério dos Transportes foram transferidos a CBTU – Companhia Brasileira de Transporte urbano e a Trensurb – Companhia de Trens Urbanos de Porto Alegre. O Ministério das Cidades expressa em sua estrutura deliberação de superar a visão setorial que tantos prejuízos trouxe às nossas cidades: a moradia não pode ser tratada sem o transporte e o saneamento produzindo conjuntos habitacionais que são mais depósitos

de pessoas do que cidades. Qualquer desses temas não deve ser visto isoladamente ou corporativamente mas como parte do desenvolvimento urbano que tem na política fundiária e imobiliária um de seus eixos centrais

(MARICATO. Ministério das Cidades¹², p.2).

Através do Ministério das cidades os municípios se capacitam a atenderem o dispositivo constitucional e o Estatuto da Cidade da necessidade de elaboração dos Planos Diretores e também compor uma estrutura que associe esses Investimentos e gerencie os recursos de forma compatibilizada e descentralizada.

Por meio da Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005¹³ foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS que tem como objetivo principal implementar as políticas e programas de investimentos habitacionais que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, proporcionar acesso a terra urbanizada, habitação digna e sustentável .

Este sistema é composto pelo Ministério das Cidades, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a Caixa Econômica Federal na figura do agente operador do FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Conselho das Cidades. Além de conselhos dos estados e municípios, órgãos integrantes da Administração Pública federal, estadual e municipal, fundações, sindicatos, cooperativas, associações e agentes financeiros.

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS O FNHIS centraliza e gere os recursos orçamentários liberados para a execução de programas habitacionais de interesse social. A criação desse Fundo auxilia na junção dos recursos de várias origens como a iniciativa privada tais como doações, pagamento de multas entre outros, e do Orçamento Geral da União. Esses recursos são repassados para os estados, Distrito Federal e municípios para (auxiliar na execução de programas habitacionais destinados à população de baixa renda.

¹² Texto disponível em http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_mincidades.pdf

¹³ Informação disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/fnhis> acesso em 26 de maio de 2009.

QUADRO 4 - CRONOLOGIA DAS DECISÕES REFERENTES À POLÍTICA
HABITACIONAL NO BRASIL A PARTIR DE 1988

1988	Promulgada a Constituição Federal , no governo do presidente José Sarney.
1992	Instituído o Plano de Iniciativa Popular do Fundo de Moradia Popular .
2001	Criado a Lei Federal do Estatuto da Cidade e a Medida Provisória 2220 .
2003	Criação do Ministério das Cidades que tem como competência tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. Nesse mesmo ano ocorreu a Conferência Nacional das Cidades.
2004	Conselho das Cidades e a formação das Câmaras Técnicas do Conselho das Cidades .
2005	Instituída a Lei 11.124/05 , junto com a criação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social . Aconteceu também a II Conferência Nacional das Cidades .

Fonte: Quadro organizado pela autora

Para que estados e municípios possam ter acesso¹⁴ ao FNHIS terão que aderir ao SNHI. No artigo 12 da Lei N°11.124/05 que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS foi estabelecido que para ter acesso à esses recursos é necessário que se cumpram os seguintes requisitos: assinar o Termo de Adesão ao SNHIS, constituir o Fundo Habitacional de Interesse Social, criar o Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social, elaborar o Plano Local Habitacional de Interesse Social e elaborar relatórios de gestão. O Termo de Adesão deve ser formalizado entre os municípios e estados e o Ministério das Cidades.

¹⁴ Informações disponíveis em <http://www.cbtu.gov.br/eventos/encontro/encontro7/texto.htm> acesso em 26 de Maio de 2009.

2.1 A POLÍTICA HABITACIONAL EM TERESINA PÓS-BNH

A evolução populacional de Teresina, em termos comparativos, foi maior do que a expansão demográfica verificada entre os municípios nordestinos. De menos de 200.000 habitantes em 1970, apresentava em 2.000 uma população de 714 mil; as taxas médias anuais de crescimento superaram a casa dos 6% entre 1970 e 1980 e ficou em 4,6% entre 1980 e 1991, bem superiores à media do aumento da população brasileira no período que foi de 2,78% e 1,3% a. ano, respectivamente e acima dos aumentos verificados na maioria das capitais brasileiras.

O somatório de uma população que continuava a migrar da zona rural e de regiões próximas com aquelas que já estão na cidade em habitações subnormais levou a uma série de ocupações de terras públicas e também privadas objetivando a construção de moradias, gerando o que se costumou chamar de VILAS¹⁵, num contínuo processo de segregação social-urbano.

Sem apoio governamental do ponto de vista técnico, urbanístico e administrativo, a produção de moradias e de urbanização das cidades ficou a mercê de processos alternativos e descompatibilizados da política urbana. Como consequência dessa urbanização informal e não orientada, surgem os assentamentos urbanos precários, vilas, favelas, habitações construídas em áreas de risco, distantes da área urbanizada e raramente servidos por infra-estrutura e equipamentos sociais.

A implantação de tantos conjuntos habitacionais em varias áreas da cidade acelerou o processo de urbanização de Teresina, embora os contingentes de nível

¹⁵ No Censo de Vilas e Favelas, promovido pela Prefeitura de Teresina, em 1999, a Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo considerou as seguintes categorias: “*Vila* - área de moradia que se forma a partir de ocupação por famílias sem-teto, sem obedecer as exigências feitas pela lei do parcelamento do solo, mas possível de ser regularizada, saneada e urbanizada; *Favela* – área de moradia que se forma a partir de ocupação por famílias sem-teto, geralmente localizada em áreas de risco iminente (alagamento/desmoroamento) ou em leito de vias públicas (...), sujeita quase sempre à remoção.

de renda mais baixos continuassem excluídos do sistema e localizados cada vez mais em áreas mais afastadas e menos valorizadas da metrópole. Esse fato, e o aumento dos fluxos migratórios atraídos pelas perspectivas oferecidas pela cidade grande gerariam um desemprego crescente e uma série de problemas sociais associados à expansão desordenada do sítio urbano e a proliferação de aglomerados habitacionais irregulares, de baixa qualidade de segurança e desprovidos dos serviços básicos que consistiam uma das promessas da atração exercida.

Com essas características, o Município de Teresina¹⁶ experimentou uma verdadeira “explosão urbana” apresentando uma taxa de urbanização, já em 1970, de 82,11% que saltou para 94,7% em 2.000. Essa concentração de habitantes na metrópole ocorreu não apenas pelo esvaziamento da área rural do município, mas também pelo seu poder de atração de novos residentes oriundos de cidades de pequeno porte tanto do Estado do Piauí, como do vizinho Estado do Maranhão. Resultado dessa urbanização, Teresina concentra 40% da população urbana do Estado.

Ainda, através da Lei nº 1.937, de 16 de Agosto de 1988, Teresina passa a ter a definição de sua malha viária básica com a indicação das áreas de expansão urbana.

Teresina concentrava já ao final da primeira metade de década de 1990, 24% de toda a população do estado e ainda respondia por 76,13% de toda a arrecadação de impostos do estado do Piauí, como mostra TRAJRA & TRAJRA FILHO:

[...] A capital é o grande pólo de atração do Estado. O Governo estadual, as prefeituras e o Governo federal concentram suas compras na capital. [...] As populações do interior do Piauí e também grande parte do maranhão convergem para Teresina, que detém um comercio atuante, tanto no segmento varejista como no atacadista. No setor de serviços, vários segmentos se constituem como fator de atração. Merece destaque o setor médico, que tem se desenvolvido bastante. [...] (TRAJRA & TRAJRA FILHO, 1996, p.153)

¹⁶ Disponível em <http://www.epidemiologia.ufpel.org.br/proesf/teresina.pdf>

O processo de urbanização acelerado resultou no aumento das demandas sociais para cuja solução o Município e órgãos do Estado e do Governo Federal não se encontraram em condições de solucionar, daí resultando o acirramento de conflitos sociais. Notadamente a luta pelo direito à moradia, com a expansão dos bolsões de pobreza urbana, favelização e construções irregulares, em áreas destinadas a ruas e praças, além da ocupação irregular de outras áreas, destinadas em princípio para a construção de outros equipamentos públicos e da construção de conjuntos habitacionais não oficiais em áreas periféricas.

FAÇANHA, analisando as transformações ocorridas entre as décadas de 1970 e 1980, promovidas pelo estado desenvolvimentista destaca que

[...]estas não foram suficientes para promover o desenvolvimento do estado, pelo contrário, produziram efeitos negativos, aumentando os desníveis sociais já existentes anteriormente, entre o Piauí e os demais estados da federação.(*IBDEM, 1998, p.86*)

A cidade crescia em todas as direções e só em 1988 a Prefeitura Municipal de Teresina elaborou o II PET – II Plano Estrutural de Teresina que seguia os preceitos preconizados pela Constituição Federal de 1988, que introduzia um disciplinamento para o uso e ocupação do espaço territorial urbano. Esse plano foi precedido de um importante seminário – *Planejando Teresina* onde aconteceram discussões técnicas com a participação da sociedade que fundamentaram a elaboração do plano. Foi o II PET que consolidou a divisão, até então confusa, dos bairros de Teresina, que nessa época passava a somar 108 bairros através da Lei nº1.934, de 16 de Agosto de 1988.

O II PET foi a resposta encontrada para auxiliar na solução dos problemas decorrentes do aumento da população e da falta de moradia para essa população excedente e, entre outras propostas, apresenta orientações no sentido de despolarizar o núcleo central, propondo a descentralização urbana e inibindo os processos de saturação dessa região central do município.

Ele propõe um zoneamento que segue as tendências espontâneas, de adensar nos bairros já consolidados e distantes do centro principal da cidade, estimulando novas direções de crescimento.

Só em 1992 que a Prefeitura Municipal de Teresina, na gestão do prefeito Wall Ferraz, atualizou e decretou uma nova Legislação Urbana definindo a ocupação e uso do solo urbano juntando a isso o Código de Obras e Edificações, respectivamente as Leis de nº 2.264 (ocupação do solo urbano), 2.265 (uso do solo urbano) e 2.266 (Código de Obras e Edificações) de 16 de Dezembro de 1993. Segundo FAÇANHA, 1998, a atualização dessas leis atendeu a uma pressão dos promotores imobiliários. (IBDEM. P. 141)

QUADRO 5 - CRONOLOGIA DA POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL A PARTIR DE 1988



Teresina concentrava já ao final da primeira metade de década de 1990, 24% de toda a população do estado e ainda respondia por 76,13% de toda a arrecadação de impostos do estado do Piauí, como mostra TRAJRA & TAJRA FILHO:

[...] A capital é o grande pólo de atração do Estado. O Governo estadual, as prefeituras e o Governo federal concentram suas compras na capital. [...] As populações do interior do Piauí e também grande parte do maranhão convergem para Teresina, que detém um comércio atuante, tanto no segmento varejista como no atacadista. No setor de serviços, vários segmentos se constituem como fator de atração. Merece destaque o setor médico, que tem se desenvolvido bastante. [...] (TAJRA & TAJRA FILHO, 1996, p.153)

Com a extinção do Banco Nacional de Habitação e com suas atribuições tendo sido assumidas pela CEF – Caixa Econômica Federal. Por se configurar como uma instituição financeira, portanto que visa o lucro, a CEF procurou não repetir os erros do antigo SFH/BNH adotando critérios rígidos para a liberação do crédito de forma a garantir o retorno do investimento. O público alvo passou a ser então, a classe média com renda superior a 10 salários mínimos que se adequavam ao SFI – Sistema Financeiro Imobiliário que surgiu em substituição ao SFH- Sistema Financeiro de Habitação.

Essa nova política habitacional leva a uma forte retração na produção de moradias populares em Teresina. A clientela de menor poder aquisitivo, com faixa salarial entre 1 e 3 Salários Mínimos não se enquadrava nas exigências do SFI.

Uma vez que a COHAB-PI, órgão estadual responsável pelas ações e execução dos programas na área de habitação, a partir de 1985 deixou de receber os recursos federais, o poder municipal assumiu a tarefa e passou a implementar em Teresina programas alternativos utilizando recursos do Orçamento Geral da União – OGU e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço de forma atender a demanda por habitação dessa população mais carente.

A COHAB-PI praticamente parou de construir habitações que atendessem a população de baixa renda, seu público alvo. Esse fato contribuiu para o aumento do déficit habitacional em Teresina. Os últimos conjuntos habitacionais financiadas e

construídos pela COHAB-PI foram os conjuntos Morada Nova I, em 1987 e Morada Nova II, em 1990, na zona Sul de Teresina.

Segundo Façanha, 1998, o Poder Municipal poderia ser considerado o maior promotor e um regulador do solo urbano, ao dotar os conjuntos habitacionais de infra-estrutura, descentralizando várias atividades como a construção de galerias pluviais, de mercados públicos bem como unidades de saúde localizadas na periferia da cidade.

Tabela 5 – Unidades habitacionais construídas pelo sistema BNH/COHAB entre 1991-2001

Conjunto habitacional	Numero de Habitações	Fonte de recursos	Ano de Conclusão
Protótipo/Mutirão	07	COHAB-PI	1995
Renascença II -	223	IAPEP	1996
Mocambinho D	77	IAPEP	1996
Bela Vista III	422	IAPEP	1996
Verde que te quero verde	640	Auto financiamento	1996
Vamos ver o sol I	184	IAPEP	1996
Vamos ver o sol II	290	IAPEP	1996
Vamos ver o sol III	185	OGU/1997	1997
Vamos ver o sol IV	171	Auto-financiamento	1998
Saturno I	233	IAPEP	1996
Saturno II	78	OGU/1997	1997
Nova Teresina II	74	IAPEP	1996
Nova Teresina III	163	OGU/1997	1997
Dignidade I	87	IAPEP	1996
Deus quer I	126	IAPEP	1996
Deus quer II	200	OGU/1997	1997

Conjunto habitacional	Numero e Habitações	Fonte de recursos	Ano de Conclusão
	252	OGU/1997	1998
Deus quer III	68	Auto-financiamento	1998
Deus Quer IV	143	Auto-financiamento	1999
Dignidade III			
Eurípedes Aguiar	30	OGU/1997	1997
Lagoa Azul I	19	FGTS	1998
Lagoa Azul II	97	FGTS	1998
Lagoa Azul II	97	FGTS	1998
Alô Teresina	160	Auto-financiamento	1998
Passargada/Nirvana	320	Auto-financiamento	2000
O Sonho Não Acabou	412	Auto-financiamento	2000
Total	5.117		

Fonte: COHAB – PIAUÍ in: Viana Filho, 2002, p.34

Em 1993, o poder público municipal realizou o primeiro Censo das Vilas e Favelas de Teresina revelando a existência de 141 favelas ou similares e, dentre outros aspectos como baixo nível de escolaridade da população residente, condições precárias de moradia e de saúde e infra-estrutura básica insuficiente.

A partir desse levantamento o Poder Público passou a intervir no setor de habitação de forma direcionada, proporcionando a construção de casas através de programas de mutirões, regularizando lotes urbanos com a titulação da posse, oferecendo uma melhoria habitacional e sanitária.

A COHAB-PI, nesse momento, - 1993 - passa a prestar assessorias a algumas construtoras no setor de comercialização de imóveis além de criar programas alternativos que não dependiam de recursos federais. Segundo VIANA FILHO, 2002, um desses programas foi o “Teto para Todos” elaborado como tentativa de reativar o programa estadual de habitação e pretendia atender uma população com renda de até 3 salários mínimos. Esse programa englobava uma série de programas, entre eles a construção de casas em regime de mutirão direcionadas para funcionários públicos estaduais e utilizando recursos do IAPEP – Instituto de Assistência e Previdência do Estado do Piauí, órgão previdenciário do Estado.

Em 1995, Itamar Franco então presidente do Brasil iniciou uma política de descentralização e parceria com Estados e municípios. Os principais programas Morar-Município e Habitar - Brasil, voltado para a população com renda de até três salários mínimos e que moram em subhabitações e áreas de risco, foram estruturados. (SANTOS, 1999). Os recursos para esses programas viriam do orçamento e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Nesse momento a COHAB-PI recebeu alguns recursos provenientes do Orçamento Geral da União – OGU para construção de moradias através de mutirão no programa Habitar-Brasil.

Segundo LIMA, 2006, o programa Habitar – Brasil era voltado para municípios com mais de 50 mil habitantes e o Morar Município aos de menor porte. Apesar da nomenclatura os programas tinham as mesmas características básicas. Previam a participação local do governo estadual e municipal e o público alvo de ambos era de famílias de baixa renda.

Para ter acesso aos financiamentos o estado ou o município era obrigado a criar um Conselho Estadual ou Municipal de Bem-Estar social com respectivo fundo para onde os recursos eram canalizados. Todos os projetos deveriam ser realizados em parcerias com organizações comunitárias locais. (LIMA, 2006, p94) Esses programas acabaram servindo de referência para os governos posteriores.

No primeiro governo federal do presidente Fernando Henrique Cardoso 1995 – 1998 foi extinto o Ministério do Bem Estar social e criada a Secretaria de Política Urbana – SEPURB, para atuar junto ao Ministério do Planejamento e Orçamento para propor e administrar a política habitacional, tendo como órgão executor a Caixa Econômica Federal – CEF. Neste período, os principais programas implantados foram: Pró-Moradia, Pró-Credi e PAR – Programa de Arredamento Residencial. (LIMA, 2007). Cabia a SEPURB promover a descentralização de projetos específicos para as áreas de habitação, saneamento e infra estrutura urbana para Estados e Municípios, e formular uma política habitacional para o país. (Ibdem, 2007).

Em 1996 durante a Conferência de Istambul – HABITAT II – o Brasil divulgou um documento que recebeu a denominação de Política Nacional de Habitação onde estavam definidos os conceitos, princípios e programas de atuação Federal na área de Habitação. (SANTOS, 1999)

Alinhado a essa nova política, a Prefeitura Municipal de Teresina promovia políticas públicas na área habitacional para atender as populações mais carentes da periferia, implementando programas que objetivavam a melhoria das vilas e favelas, promovendo a regularização fundiária agregando um projeto mínimo de urbanização nessas áreas, e aplicando investimentos em infraestrutura social melhorando a qualidade de vida dessa população carente.

Em 1996 é constituído o programa denominado Moradia Digna e Segura em Teresina, em vigor até hoje. A partir da implantação destes projetos a Prefeitura Municipal de Teresina desapropriou, entre 1997 e 1998, cerca de 1.611.807,22 m² de terras urbanas e beneficiou 6.718 famílias, aproximadamente 33.590 pessoas. Este programa compreende cinco projetos, como destaca SANTANA, 2000, p.7:

1. Censo das Vilas e Favelas de Teresina – Promoveu um novo levantamento de dados relativos às vilas e favelas de Teresina fazendo o cadastramento das famílias residentes com o objetivo de traçar um perfil socioeconômico desses locais e dessas famílias de forma a subsidiar o planejamento das ações a serem implantadas. O último censo relativo a favelas em Teresina foi realizado em 1999, indicando existir de 117 vilas, 24 favelas e 09 parques e residenciais onde moravam 38.852 famílias com uma população de 133.857¹⁷ habitantes, ocupando 37.820 domicílios. Isso corresponde a 17.7% da população total da cidade. Segundo a Prefeitura de Teresina,

No Censo, a equipe da Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo considerou as seguintes categorias: “Vila - área de moradia (comunidade) surgida a partir de ocupação por famílias sem-teto, sem obedecer as exigências feitas pela lei do parcelamento do solo, mas possível de ser regularizada, saneada e urbanizada; Favela – área de moradia (comunidade) surgida a partir de ocupação por famílias sem-teto, geralmente localizada em áreas de risco iminente (alagamento/desmoronamento) ou em leito de vias públicas (...), sujeita quase sempre à remoção; Parques e residenciais - loteamentos feitos pela Prefeitura obedecendo todos os requisitos vigentes na legislação de parcelamento do solo. (Prefeitura de Teresina. Censo das Vilas e Favelas, 1999, dados preliminares, pg.2)

2. Projeto Morar Legal – Na verdade um projeto de regularização fundiária através da concessão do Título de Cessão de Posse e Uso Real da Terra, que buscou solucionar conflitos resultantes da ocupação ilegal de terrenos urbanos privados ou públicos, por meio da desapropriação e da desafetação¹⁸. Esse título era emitido em nome da mulher e não pode ser comercializado. Segundo a Prefeitura Municipal de Teresina foram emitidos 2.882 títulos de Cessão de Posse e Uso através da desapropriação de terras urbanas, beneficiando cerca de 14.410 pessoas.

¹⁷ Censo das Vilas e favelas de Teresina, 1999, p.16

¹⁸ É uma expressão usada no direito administrativo para denominar o ato pelo qual o estado torna um bem público apropriável. Um bem público é desativado deixando de servir a uma finalidade pública anterior.

- 3. Projeto Lotes Urbanizados** – Consistiu na concessão de lotes de terra dotados de infra-estrutura básica, arruamento, rede de abastecimento de água e energia elétrica às famílias de baixa renda, que não possuem moradia, e às famílias atendidas pelo Projeto Minha Casa.
- 4. Projeto Minha Casa** – Projeto desenvolvido em regime de mutirão/autoconstrução por famílias de baixa renda que não possuíam moradia (sem teto), possibilitando-lhes a oportunidade de construir a casa própria em local adequado. As famílias com renda de zero a dois salários mínimos tiveram prioridade no atendimento. O financiamento se deu através do Fundo Municipal de Habitação, que incluía uma cesta de material de construção suficiente para uma casa tipo embrião, de 24,83 m². Dados da Prefeitura Municipal de Teresina informam que foram beneficiadas cerca de 6.365 pessoas com a construção de 1.273 casas.
- 5. Projeto Casa Melhor** – Visa à melhoria das condições de habitabilidade de famílias que moram em casas precárias nas vilas e favelas, buscando erradicar casas de taipa, cobertas de palha e com piso de chão batido, por casas de alvenaria, com piso de cimento e cobertura de telha cerâmica. O financiamento é do Fundo Municipal de Habitação. Esse programa já beneficiou 4.720 pessoas construindo 944 casas de acordo com dados fornecidos pela prefeitura. Em Fevereiro de 2009, 350 novas casas estavam em fase de conclusão¹⁹ em treze localidades da zona Norte, em bairros como Santo Afonso, Buenos Aires, Mafrense, Memorare e vilas São José e Firmino Filho. Além do material de construção a Prefeitura Municipal de Teresina também disponibiliza uma bolsa no valor de R\$ 1.200 para ser utilizada pelos moradores. O valor da bolsa é dividido e liberado conforme o andamento de cada etapa da obra.

¹⁹ Notícia em <http://www.sistemaodia.com/noticias/programas-de-habitacao-de-teresina-sao-intensificados-9856.html> acesso em 28 de Maio de 2009.

Para a implantação desse programa – Moradia Digna e Segura – foi preciso à implantação de mecanismos operacionais que garantissem o planejamento, a participação popular e a própria sustentabilidade do Programa. Por isso, em Março de 1997, através de decreto municipal foram instituídos o Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação, ambos previstos no Plano Municipal de Habitação do Município.

O Conselho Municipal de Habitação é constituído por membros do poder público municipal e da sociedade civil além de outras funções, tem por finalidade assegurar a participação da comunidade na elaboração de programas sociais relacionados a habitação e urbanismo, além de gerir o Fundo Municipal de Habitação, juntamente com a Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo.

Já o Fundo Municipal de Habitação tem como objetivo garantir apoio e suporte financeiro necessários para a execução dos programas. Os recursos são provenientes de dotações orçamentárias próprias, do recebimento das prestações pagas pelos beneficiários dos programas habitacionais, doações, e recursos dos diversos programas habitacionais e urbanos da Caixa Econômica Federal, tais como Pró-Moradia – FGTS, Programa Habitar Brasil, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e do Orçamento Geral da União, além de recursos próprios da Prefeitura de Teresina.

Além da SMH – Secretaria Municipal de Habitação, outras secretarias municipais como a secretaria de Obras responsável pela execução e fiscalização de obras de urbanização e de infra-estrutura como pavimentação, drenagem, esgoto, arborização, iluminação pública, construção de equipamentos sociais, secretaria do meio ambiente cada uma no campo de suas competências, vêm atuando de maneira a dar subsídios a essa questão.

O Programa Moradia Digna e Segura em Teresina faz parte de um projeto mais abrangente, denominado Vila-Bairro, financiado pela Caixa Econômica Federal que articula e coordena a execução integrada de projetos das diversas áreas de atuação da Prefeitura de Teresina. O objetivo principal do Programa Vila-Bairro é

transformar vilas e favelas em bairros a partir de ações integradas da Prefeitura Municipal de Teresina.

Segundo o censo de vilas e favelas feito pela Prefeitura Municipal de Teresina 17,7% da população vivem em vilas ou favelas o que corresponde a 29.095 famílias. O objetivo da Prefeitura Municipal é transformar essas 155 vilas de Teresina em 50 bairros reorganizados.

Em 2001, Teresina foi escolhida como cidade piloto para a implantação do PAR²⁰ - Programa de Arrendamento Residencial da Caixa Econômica Federal, responsável pela alocação dos recursos, com regras específicas do SFI (Sistema Financeiro Imobiliário). O programa tem como público alvo famílias com renda de três a seis salários mínimos. O ministério das Cidades é o agente gestor do PAR estabelecendo diretrizes, fixando regras e condições. No ano de implantação a Caixa Econômica Federal aplicou recursos da ordem de R\$ 43 milhões em 28 empreendimentos²¹ contemplando naquele ano, 2.529 famílias. Em 2003, a CEF firmou parcerias com o Governo do Estado, através da COHAB-PI e a Prefeitura Municipal de Teresina além de entidades privadas como SINDUSCON-PI – Sindicato da Indústria da Construção Civil no Piauí, ADEMI - Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário e SITRICON - Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil, visando otimizar a utilização dos recursos e agilizar o processo construtivo contribuindo ainda mais para a geração de emprego e renda no setor da construção civil.

O PAR introduziu um novo conceito de acesso à moradia no Brasil. O arrendamento residencial atende hoje famílias com renda mensal de até seis salários mínimos. O arrendatário paga uma taxa mensal durante 15 anos e ao final pode se tornar proprietário do imóvel com opção de compra.

²⁰ PAR é o Programa de Arrendamento Residencial da Caixa, regido pela Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, para atender exclusivamente à necessidade de moradia da população de baixa renda dos grandes centros urbanos.

²¹ Release disponibilizado no site da CEF :

http://www1.caixa.gov.br/imprensa/imprensa_release.asp?codigo=2401240&tipo_noticia=3 acessado em 28 de Maio de 2009.

Este programa, cuja origem é a Caixa Econômica Federal, foi totalmente incorporado pela Prefeitura de Teresina e destina-se a produzir moradias para a população com rendimentos que variam de 4 a 6 salários mínimos. Segundos dados da CEF, já foi investido no Piauí mais de R\$ 130 milhões com recursos oriundos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Foram construídas, no âmbito do Programa PAR, no período de 2.000 a 2008, 56 empreendimentos sendo 53 empreendimentos em Teresina e dois em Parnaíba. Além disso, outros três estão em fase de produção. Já são 7.117 unidades, que representam investimentos de mais de R\$ 148,9 milhões para o estado do Piauí. Em todo o estado 6.517 famílias já foram beneficiadas²².

Atualmente o Brasil, através do Ministério das Cidades, conta com uma Portaria que no âmbito do Programa PAR, dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento (PORTARIA Nº 139 DE 13 ABRIL DE 2009. *(Publicada no DOU em 13 de abril de 2009)*

O grande complicador para a execução dessas políticas habitacionais é o fato de não haver programas federais que contemplem famílias com renda abaixo de 03 salários mínimos. Os pretensos candidatos ao programa Mutirão dos Trabalhadores não conseguem passar pela peneira da análise bancária da capacidade de pagamento.

Em 2003 foi lançado pelo Governo Federal o PSH – Programa Subsidiado de Habitação. O PSH foi criado pela Medida Provisória 2.212, publicada no dia 31 de agosto de 2001, com o objetivo de destinar recursos do Orçamento Geral da União - OGU -, para subsidiar o financiamento de casas populares, complementando a capacidade de pagamento dos adquirentes e foi regulamentado pela Lei nº 10.998 de 15 de dezembro de 2004. Esse programa é operado por instituições financeiras e agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, e tem por objetivo o atendimento ao segmento de menor renda familiar. Uma importante vantagem é que o PSH apóia não só a unidade habitacional como toda a infraestrutura. Teresina

²² Notícia veiculada em através do site da Caixa Econômica Federal http://www1.caixa.gov.br/Imprensa/imprensa_release.asp?codigo=6406362&tipo_noticia=29
Acessado em 23 de Maio de 2009.

foi o primeiro município a aplicar o programa. A primeira comunidade contemplada foi da Vila Irmã Dulce com 1.000 casas. O Governo Federal entrou com cerca de 70% dos recursos a fundo perdido, além da contrapartida do mutuário, e o financiamento se deu a longo prazo, garantido pelo Fundo Municipal de Habitação, sem que o mutuário tenha precisado passar pela análise bancária.

Em Teresina, o primeiro convênio foi assinado com a Prefeitura em agosto passado, e beneficiou 2.200 famílias identificadas como residentes em condições inadequadas de infra-estrutura e saneamento. Sendo 632 famílias PSH-Sul , 1.244 moradias para o PSH-Norte, além de 324 unidades no PSH-Leste . (Release Caixa Economica Federal de 20 de Janeiro de 2003²³)

2.2 - O PLANO DIRETOR RESULTANTE DA AGENDA 2015

O Teresina Agenda 2015 é conhecido também como Plano de Desenvolvimento Sustentável para a cidade de Teresina. Seguiu as orientações do Ministério das Cidades. É importante destacar que ele tem o enfoque estratégico, com caráter integrativo, aborda questões econômicas, políticas, culturais e sociais, tanto na área urbana como na área rural. Além disso, foi elaborado para um tempo coerente com os objetivos, estratégias de ações municipais. Traça prioridades e decisões que devem orientar o desenvolvimento da cidade funcionando como uma ferramenta gerencial que dará as diretrizes para que a cidade evolua a partir do cenário atual até alcançar uma situação desejada para futuro permitindo um senso de unidade e propósitos.

Essa Agenda nasceu de uma iniciativa da Prefeitura de Teresina voltada para discutir juntamente com a população teresinense aspectos relacionados ao planejamento, o meio ambiente e o processo de desenvolvimento urbano, econômico e social da capital, elaborando, dessa forma, uma espécie de Agenda 21 local.

²³ Disponível em

http://www1.caixa.gov.br/imprensa/imprensa_release.asp?codigo=1701087&tipo_noticia=3

Acesso em 24 de Abril de 2009.

O Plano de Desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015 começou a se delinear em 2001, durante o Congresso da Cidade, quando foram designados os diversos grupos de estudo. Esses grupos multidisciplinares, divididos em grandes eixos temáticos cujo objetivo era gerar propostas visando um cenário de uma cidade ideal em 2015.

Foram contemplados 17 temas relevantes para o desenvolvimento da cidade, levando-se em consideração as potencialidades e tendências atuais. Um dos 17 temas é o Meio Ambiente. Um outro tema é o Urbanismo e nesse tema se fala da Expansão Urbana.

Após sua conclusão, o documento foi submetido à aprovação pela Câmara Municipal, que instituiu o Plano de Desenvolvimento Sustentável de Teresina que também é um Plano Diretor Participativo da Cidade, denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável Teresina Agenda 2015.

Foi participativo desde o seu início e foi dividido em três etapas de participação: a primeira onde foram feitos os diagnósticos que revelaram como estava o município; a segunda etapa definia como seria o município desejável e a terceira e última etapa, como alcançar esses objetivos.

Em maio de 2003 foi constituído um grupo especial de trabalho com a atribuição de acompanhar e promover as articulações necessárias para a implementação das propostas contidas no Plano. Os técnicos que compunham esse grupo concentraram seus esforços, inicialmente, na divulgação do Plano e na mobilização dos diversos setores públicos e privados, sociedade civil organizada, visando consolidar uma consciência de que só com a participação de todos é possível executar/cumprir a Agenda 2015 de Teresina.

O Plano Diretor estabelece prioridades para o crescimento da cidade que sejam mais favoráveis ao seu desenvolvimento. Induz uma ocupação otimizada dos espaços. se constitui como um instrumento técnico-político dinâmico e como um marco de referência tanto para a administração pública como para a sociedade civil

no processo de desenvolvimento de Teresina, criando a possibilidade de uma permanente reflexão sobre aquilo que se quer para a cidade, pois um plano verifica qual foi o crescimento ocorrido e qual a tendência de crescimento.

Na medida em que a cidade vai crescendo, legislações específicas vão coordenando esse crescimento. Para aquelas áreas onde não interessa o crescimento se insere instrumentos inibidores, quando ao contrário, são colocados instrumentos incentivadores.

A partir deste Plano Diretor, várias legislações foram instituídas e regularizadas e uma síntese desta legislação municipal pode-se organizar de no quadro abaixo:

**QUADRO 6 – LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS De TERESINA POSTERIORES
AO PLANO DIRETOR- PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL -
TERESINA AGENDA 2015**

- <u>Código de Obras e Edificações</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Nº 3.608, de 04 de Janeiro de 2007
- Cria ZEIS Árvores verdes	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 3.790, de 18 de Julho de 2008 •
- Código Sanitário de Teresina	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 3.646, de 14 de Junho de 2007 Institui o Código Sanitário do Município de Teresina, e dá outras providências.
- Pólo Gerador de Tráfego	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 3.603, de 27 de Dezembro de 2006 <p>Dispõe sobre a implantação de Pólos Geradores de Tráfego no Município de Teresina.</p>
- Preservação e Tombamento	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 3.602, de 27 de Dezembro de 2006 <p>Dispõe sobre a preservação e o</p>

	tombamento do Patrimônio Cultural do Município de Teresina e dá outras providências.
- Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança	<ul style="list-style-type: none"> Lei Nº 3.565, de 20 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Estudo Prévio do Impacto de Vizinhança – EPIV e dá outras providências.
- Direito de Preempção	<ul style="list-style-type: none"> Lei Nº 3.564, de 20 de outubro de 2006 Esta Lei estabelece as normas e procedimentos para o exercício do direito de preempção, conforme prescrições da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2.001 - Estatuto da Cidade.
- Preservação Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 3.563, de 20 de outubro de 2006 Cria zonas de preservação ambiental, ZP1, ZP2, ZP3, ZP4, ZP5, ZP6, ZP7 e ZP8 e institui normas de proteção de bens de valor cultural e dá outras providências.
- Perímetro Urbano	<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 3.559, de 20 de outubro de 2006 Esta Lei delimita o perímetro da zona urbana de Teresina, tendo em vista as expectativas de assentamento urbano, objetivando assegurar melhores condições de habitabilidade e conforto para a população e, também, a otimização e economia dos serviços públicos de infra-estrutura urbana, propiciando crescimento urbano racional, com a preservação do meio ambiente e dos bens culturais, aumento das taxas de área verde, e ocupação adequada do solo urbano.
- Tarifas de Serv. Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário	<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 3.287, de 15 de Março de 2004 Regulamenta a tarifa dos serviços de Abastecimento de Água de Teresina, Institui a Taxa de Esgoto Sanitário (TES) e dá outras providências.
- Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário	<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 3.286, de 15 de Março de 2004 Dispõe sobre a prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento

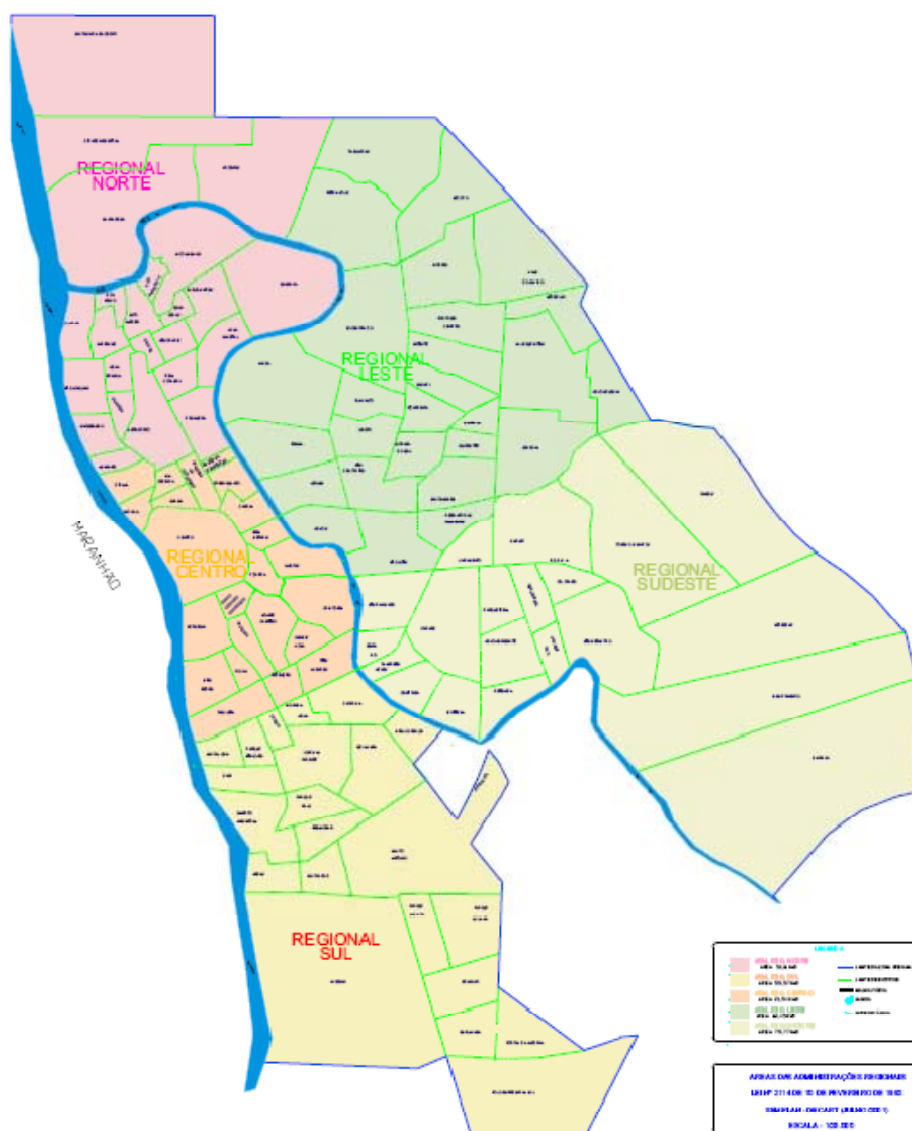
	sanitário do município de Teresina e dá outras providências.
- Uso do Solo Urbano do Município	<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 3.560, de 20 de outubro de 2006 Esta Lei Complementar define a organização do espaço urbano de Teresina, tendo em vista: <ul style="list-style-type: none"> I - orientar a utilização do solo quanto ao uso, quanto à distribuição da população e quanto ao desempenho das funções urbanas; II - promover uma estruturação urbana, visando melhorar a distribuição e a articulação dos pólos de dinamização; e III - preservar os elementos naturais da paisagem urbana e os sítios de valor histórico e cultural.
- Código de Posturas	<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 3.610, de 04 de Janeiro de 2007 Este Código contém medidas de polícia administrativa de competência do município em matéria de higiene e ordem pública, costumes locais, bem como de funcionamento dos estabelecimentos industriais, comerciais e prestadores de serviços, estatuinto as necessárias relações entre o poder público local e os munícipes, visando disciplinar o exercício dos direitos individuais para o bem-estar geral.
- Parcelamento do Solo	<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 3.561, de 20 de outubro de 2006 Esta Lei Complementar estabelece as normas e procedimentos para o parcelamento do solo urbano, caracterizado por planos de arruamentos, planos de loteamentos, desmembramentos, remembramentos, fracionamentos e desdobros de terrenos
- Ocupação do Solo	<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 3.562, de 20 de outubro de 2006 Esta Lei Complementar define as diretrizes para a ocupação do solo urbano de Teresina, tendo em vista os seguintes objetivos: <ul style="list-style-type: none"> I - orientar a ocupação do solo quanto ao adensamento, estruturação e desempenho das funções urbanas; II - melhorar as condições de conforto ambiental, garantindo um nível adequado de bem-estar à população; e III - garantir um padrão estético harmonioso e equilibrado ao desenho urbano da cidade.
- Plano Diretor	<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 3.558, de 20.10.2006 Reinstitui o Plano Diretor de Teresina, denominado Plano de Desenvolvimento

	Sustentável – Teresina Agenda 2015, instrumento normativo e orientador dos processos de transformação urbana, nos seus aspectos político-sociais, físico-ambientais e administrativos.
--	--

Tabela elaborada a partir do site da Prefeitura Municipal de Teresina - SEPLAN:
http://www.teresina.pi.gov.br/portalpmt/orgao/downloads.php?org_codigo=14&cat_codigo=17

Visando uma descentralização da administração municipal, a cidade de Teresina por meio de Lei orgânica Municipal dividiu político-administrativamente em 5 regiões, através administrações regionais: Centro, Norte, Leste, Sudeste e Sul conforme mostra figura 8.

Essa descentralização administrativa visa garantir melhor eficiência no atendimento às comunidades, priorizando o interesse local, favorecendo as ações municipais. Atualmente, Teresina encontra-se dividida em 110 bairros através da Lei n.º 2113 de 10 de Fevereiro de 1992.



LEGENDA	
■ ADM. REG. NORTE AREA=51,21Km ²	— LIMITE DA ZONA URBANA
■ ADM. REG. SUL AREA=55,57Km ²	— LIMITE DE BAIROS
■ ADM. REG. CENTRO AREA=21,94Km ²	— MALHA VIARIA
■ ADM. REG. LESTE AREA=63,45Km ²	■ LAGOA
■ ADM. REG. SUDESTE AREA=79,77Km ²	— CURSO D'ÁGUA

Figura 5 –Regiões Administrativas

FONTE:Secretaria de planejamento – SEPLAN – PMT em

<http://www.teresina.pi.gov.br/portalpmt/orgao/SEMPPLAN/doc/20080924-161-604->

[D.pdf](#)

Além do acompanhamento dos setores do Meio Ambiente, da Saúde e da infra-estrutura do centro comercial de Teresina, durante a execução do Plano Diretor foi feito um acompanhamento do processo de atualização da Legislação Urbana de Teresina, executado pela Secretaria de Planejamento/Departamento de Planejamento Urbano e Meio Ambiente.

Existem diversas questões que necessitam ser enfrentados numa ótica metropolitana, como os problemas de transporte; os problemas ambientais, como desmatamento, extração mineral predatória, uso descontrolado de agrotóxicos, lançamento e disposição indevidos de efluentes e de resíduos sólidos, ocupação de áreas inadequadas; e questões institucionais complexas, como no setor de saneamento, referentes à concessão e controle dos serviços, à cobrança pelo uso da água, e outras.

CAPÍTULO 3

3. A FUNDAÇÃO DE TERESINA E SUA EXPANSÃO URBANA

O processo de colonização do Piauí se dá então, a partir de 1670, quando Domingos Affonso Mafrense começou a desbravar e conquistar o sertão brasileiro. Francisco Dias d'Ávila, neto de Garcia d'Ávila, e Mafrense receberam patentes militares que os respaldavam nessa interiorização colonizadora. Francisco Dias D'Avila foi nomeado Coronel Comandante e Domingos Affonso Mafrense, capitão do exército (CHAVES, 1998).

O rio Parnaíba junto com o rio São Francisco, constituiu-se num importante caminho para o rebanho do gado trazido pelos sertanistas. Durante a primeira metade do sec. XIX várias vilas foram criadas ao longo de suas margens e outros afluentes foram descobertos, entre eles o Gurguéia e o Poti.

Em 1758, através de Carta Régia, foi criada a Capitania de São José do Piauí, em homenagem ao rei D.José ao mesmo tempo em que elevou a então Vila do Mocha, a condição de capital recebendo nova denominação: Oeiras. Uma homenagem à cidade natal do Marques de Pombal.



FIGURA 6: Mapa Oeiras Colonial –

Disponível em http://oeiras_brasil.blogspot.com

Um dos primeiros núcleos fundados no Piauí foi a fazenda de gado Cabrobró²⁴, situada à margem direita do Riacho da Mocha.

As conversações para a transferência da sede do Governo da cidade de Oeiras para outro local geograficamente mais bem situado faziam parte das discussões políticas. A posição geográfica de Oeiras, diziam, dificultava o progresso da Província, uma vez que a comunicação com outros locais, assim como o escoamento da produção agrícola era difícil e se dava através da cidade de Caxias, no Maranhão, e pela proximidade, chegava à Vila do Poti. Essa rota impulsionou o surgimento da cidade de Timon (<http://www.ibge.gov.br/biblioteca/bibinic.htm>).

A comunicação entre a Vila do Mocha, atual Oeiras, e as vilas e povoados do então Piauí se dava através de caminhos que seguiam o leito do Rio Parnaíba, passando pelos povoados do Maranhão e levavam, principalmente à Vila Velha do Poti, localizada na confluência dos rios Poti e Parnaíba. Uma vila de pescadores que hoje ocupa uma área de 1.755,698 km² e se constitui na cidade de Teresina. De lá as mercadorias atravessavam o Parnaíba e eram embarcadas no porto existente na região da Vila do Poti (Em www.piaui.pi.gov.br)

No entanto, esta região apresentava um sério problema: estava sujeita a enchentes. E, dizia-se, era impossível que ali se desenvolvesse uma cidade, uma vez que a questão da insalubridade estava muito presente.

Em 1850, assume a Presidência da província o Conselheiro José Antonio Saraiva, que transferiu os potienses para uma área mais adequada ao desenvolvimento urbano, e tinha como projeto, fazer desse novo local, a Capital do Piauí. Oeiras não se configurava como uma área mais adequada para se localizar uma capital capaz de promover as ligações entre a rede urbana nascente e garantir uma integridade regional (CHAVES, 1998).

²⁴ *Descrição do Sertão do Piauí*, de Pe. Miguel de Carvalho, tal como citada em Wilson de Andrade Brandão, "Formação Social", in *Piauí: Formação – Desenvolvimento – Perspectivas*, op. cit., p.16.

Em 21 de Julho de 1852, a Assembléia Legislativa Provincial publicou a Resolução 315, que elevava a Vila Nova do Poti à categoria de cidade, com o nome de 'Therezina', na Chapada do Corisco, novo local em uma cota mais elevada, não sujeita a enchentes²⁵.

Esta Teresina nascente foi uma cidade planejada. Seu traçado obedece às orientações das cartas pombalinas, com especificidades típicas do urbanismo português do séc.XII, inclusive no que diz respeito à escolha criteriosa da localização, a implantação de suas praças e edifícios institucionais que serviam como balizadores da estrutura urbana do território (ABREU, 2000).

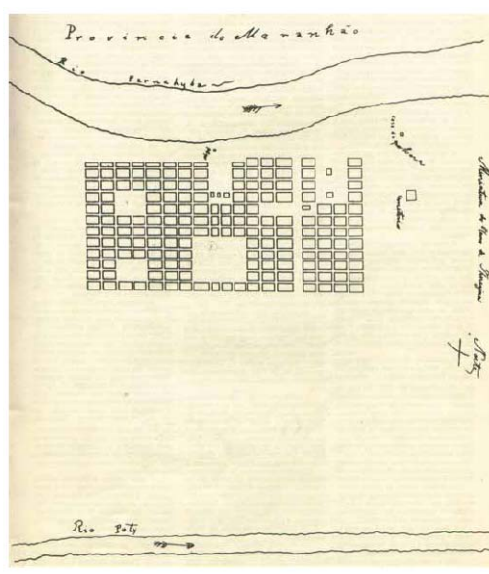


FIGURA 7 – Mapa do “Plano de Saraiva” – A retícula de Teresina
Acervo do IPHAN

Teresina recebeu uma malha ortogonal como modelo de ocupação: 43 Km² de arruamento, praças e Igrejas. A principal delas, a Igreja Matriz de Nossa Senhora do Amparo, serviu para marcação do ponto central, o marco-zero, centro de um quadrilátero que abrangia a praça central e englobava sete ruas na direção Leste-Oeste e outras sete ruas na direção Norte-Sul, ruas essas que se cruzavam

²⁵ O nome da cidade Teresina foi dado em homenagem a Teresa Cristina de Bourbon, esposa de Dom Pedro II que teria ajudado na criação da nova cidade com doações para a construção da igreja, marco inicial da cidade (SILVEIRA, A., 2003, p. 7).

formando ângulos retos. Essas diretrizes permitiram a formação de um traçado reticulado e simétrico, tendo 1.500 braças para o sul e 1.500 braças para o norte. No entanto não se observava uma hierarquia de ruas e a cidade ficava circunscrita aos dois rios, Poti e Parnaíba (ABREU, LIMA 2000).

O Município de Teresina tem as coordenadas geográficas 05°05'12" de Latitude Sul e 42°48'42" de Longitude Oeste, na área da Bacia Hidrográfica do Parnaíba, representando 0,72% da área total do Estado do Piauí, embora tenha uma função política e econômica importante no estado.

Está localizado no Centro-Norte do estado do Piauí, na região do Meio Norte do Brasil, na margem direita do rio Parnaíba, ao lado do município de Timon, que se situa no estado do Maranhão, conforme mostra a Figura 8 e 9..



Figura 8 – Confluência dos rios Poti e Parnaíba com acréscimos da autora

Fonte: www.ferias.tur.br/fotos/5721/teresina-pi.html



FIGURA 9 : Localização da cidade de Teresina em relação aos rios Poti e Parnaíba e ainda sua relação com a cidade maranhense de Timon.
Fonte: Goolge earth acesso em 04/03/2009. Acrescimos da autora

A hidrografia de Teresina é marcada pelos rios Parnaíba e Poti, além de na zona norte haver centenas de lagoas de médio e pequeno porte, proporcionando benefícios ambientais (PMT, 2002a). O município ocupa uma área de 1.809 km², com uma área urbana de 176,32 km² (1736 ha). A área não urbanizada destinada à expansão da cidade tem 66,52 km². Pode-se visualizar a área central da cidade na Figura 12 apresentada a seguir.



Figura 10 – Núcleo urbano inicial
Fonte: Goolge earth - acesso em 04/02/2009

Teresina foi e continua sendo um importante pólo atrator de imigrantes em busca de uma melhor qualidade de vida, se configurando como a cidade de maior crescimento urbano no Estado. Esse processo migratório, ao longo das décadas exigiu da cidade um rápido e intenso processo de urbanização onde a área urbana não conseguiu se preparar para receber esse fluxo migratório. A infra-estrutura urbana se mostrou insuficiente para atender essa demanda.

Desde o Código de Postura de 1867 se percebe na cidade, a intenção do poder público, de afastar a população pobre de seu centro, como mostra o Artigo 42:

Não se permite edificação ou reedificação de casas de palha dentro dos limites da décima quadra urbana.
(Chaves 1998, p. 37)

A partir da construção da ponte sobre o rio Poti, na década de 1950, permitindo a ligação da Avenida Frei Serafim a outra margem do rio Poti que esse

elemento natural, que até então se configurava como uma barreira natural, é englobado pelo perímetro urbano da cidade.

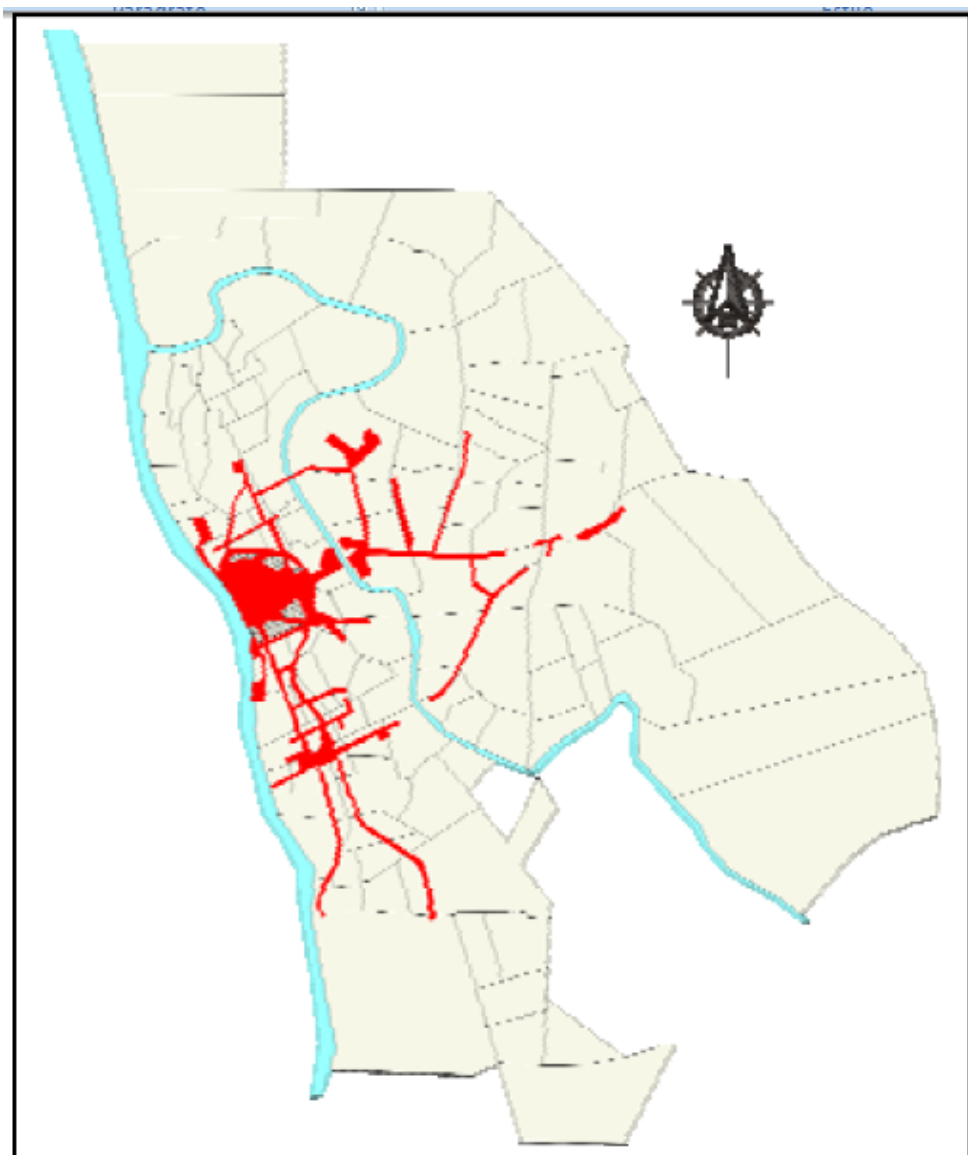
Parte da população que até então se mantinha na área central da cidade passa a ocupar a parte Leste da cidade. Segundo CARDOSO, (2006,p.46), que em sua pesquisa de mestrado entrevistou alguns dos primeiro moradores dessa região da cidade, o interesse pela ocupação dessa área se deu, inicialmente, pelo clima mais ameno e pelo tamanho dos lotes que ali eram maiores, como revela este trecho de entrevista feito pelo autor:

[...] despertou o interesse pela zona Leste [...] o clima era melhor, os terrenos maiores e fizeram o loteamento do Jockey Club. Aí as pessoas começaram a comprar terrenos de 40mx40m, ou, até mesmo, quadras inteiras e fazer as suas edificações. (Antonio.Dib.Tajra.- Médico)

A área central de Teresina, bairro Centro, por quase um século abrigou a população de Teresina, correspondendo a todo o perímetro urbano. Uma vez suplantada a barreira natural, o rio Poti, e aliada a produção de moradias financiadas nesse momento pelo SFH/BNH, tanto a zona Leste, como as zonas Norte e Sul passam a ter um crescimento acelerado através da construção de grandes conjuntos habitacionais.

A zona Leste, desde a sua origem atraiu a migração de uma população oriunda do centro tradicional da cidade e de maior poder aquisitivo. Talvez essa ocupação tenha sido induzida pelo tamanho do lote urbano ali permitido que proporcionava a construção de residências mais amplas.

O desenvolvimento da malha viária, nesse momento, estimula e conduz a expansão urbana de Teresina. O desenvolvimento da indústria automobilista no Brasil, foi considerada por Villaça (2000.p.205) um marco para todas as cidades brasileiras uma vez que a classe média e de maior poder aquisitivo pode se deslocar com mais facilidade. Os serviços urbanos e o comércio acompanharam esse deslocamento criando novos pólos urbanos na cidade. O processo de ocupação do solo urbano de Teresina não difere desse padrão nacional.



.FIGURA11: Mapa da expansão da malha viária urbana de Teresina a partir dos anos 1960. Fonte: Acervo SEPLAN/PMT

Segundo Façanha, 1998, o Poder Municipal por ser considerado o maior promotor e um regulador do solo urbano, ao dotar os conjuntos habitacionais de infra-estrutura, descentralizando várias atividades como a construção de galerias pluviais, de mercados públicos bem como unidades de saúde localizadas na periferia da cidade.

O impacto das políticas governamentais no setor de habitação, tanto na esfera federal como estadual na década de 1970 provocou importantes transformações na conformação urbana da cidade de Teresina.

As atenções do setor público estavam voltadas exclusivamente objetivando atender a demanda por moradias. O déficit habitacional é proporcional ao aumento demográfico. É fundamental que haja integração das obras de urbanização nas vilas e favelas com as políticas urbanas para a cidade como um todo. É preciso buscar a "sustentabilidade", aqui entendida como a manutenção e aprofundamento das melhorias feitas.

A localização geográfica de Teresina propicia que a cidade exerça forte influência econômica não só sobre regiões do estado, mas abrange os estados do Maranhão, Ceará e Pernambuco. Um dos principais atrativos para essa população são os serviços médicos hospitalares e educacionais. Na área central de Teresina é possível identificar importante pólo de saúde, com inúmeras clínicas, centros de diagnósticos e a substituição do uso de edificações, antes residenciais, para a instalação de farmácias e pensões, pois

Atraídos pelo fluxo de doentes e seus acompanhantes, vindos do interior do Piauí e de outros estados, em busca de tratamento nos hospitais, foi-se instalando uma gama de estabelecimentos dedicados a prestação de serviços de hospedagem e alimentação. (Plano de desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015)

Teresina teve 08 (FIGURA 17) alterações de perímetro urbano motivados pela intenção de expansão da área urbana. Hoje podemos observar áreas onde estão sendo feitos investimentos em habitação popular e que ainda não estão incorporados ao perímetro urbano, principalmente na zona norte da cidade.

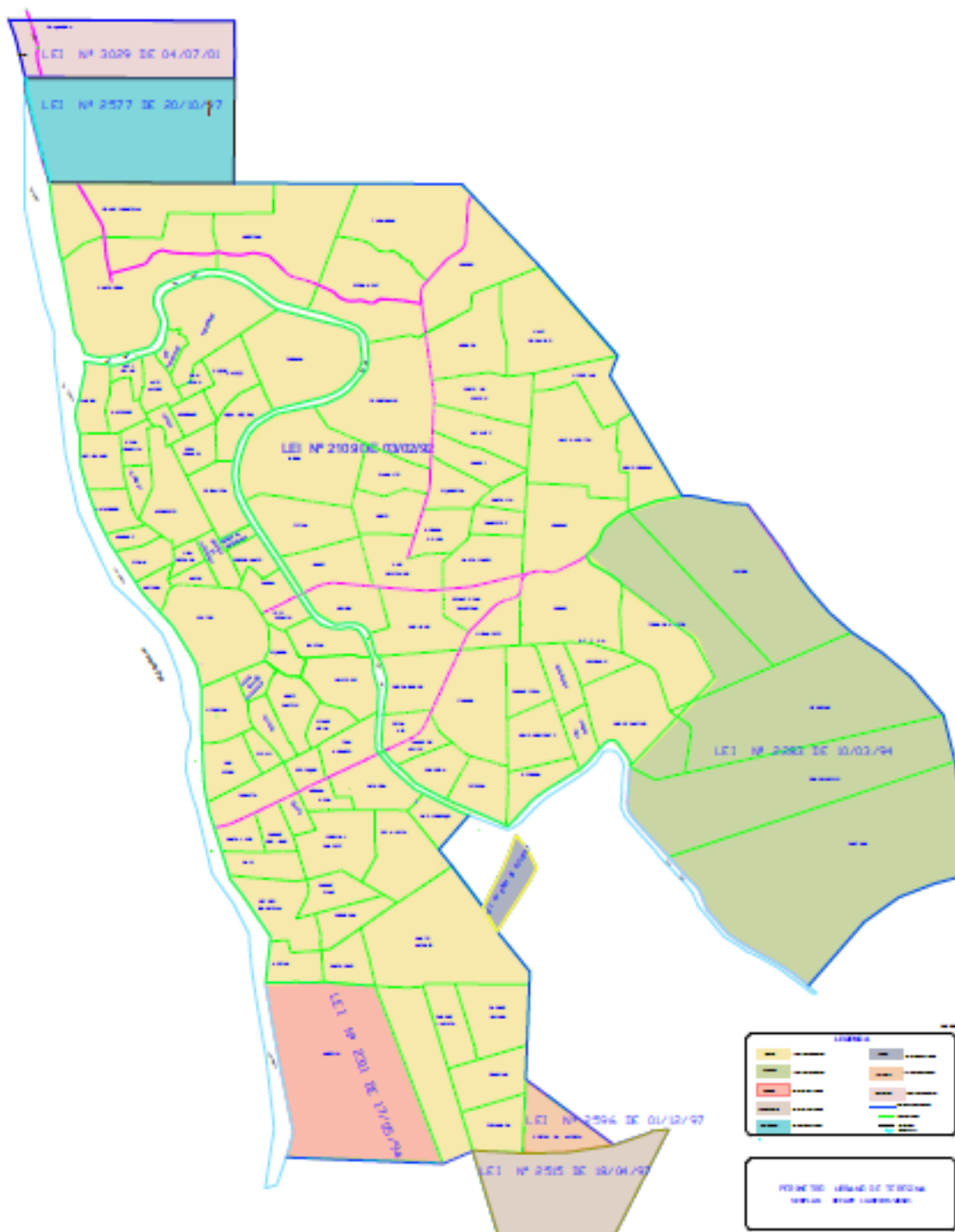


FIGURA 12 – Mapa do Perímetro Urbano de Teresina e suas alterações.

TABELA 6 - LEIS E DATAS DE ALTERAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO DE TERESINA

Número da Lei	DATA	Alteração Proposta
Lei de nº 2.109	20/04/1992	Altera Perímetro Urbano bairro Centro
Lei de nº 2.283	10/03/1994	Altera Perímetro Urbano bairro Santana
Lei de nº 2.311	17/05/1994	Altera Perímetro Urbano bairro Angelim
Lei de nº 2.515	18/04/1997	Altera Perímetro Urbano Parque Empresarial
Lei de nº 2.587	01/12/1997	Altera Perímetro Urbano bairro Parque Sul
Lei de nº 2.596	01/12/1997	Altera Perímetro Urbano Parque Alegria
Lei de nº 2.577	20/10/1997	Altera Perímetro Urbano bairro Sta M.Codipi
Lei de nº 3.029	04/01/2001	Altera Perímetro Urbano bairro Chapadinha

O que se percebe ao observar as diversas alterações do perímetro urbano de Teresina ao longo do tempo, (TABELA 9) é que elas aconteciam sem que as partes englobadas anteriormente pela área urbana estivessem efetivamente ocupadas; percebe-se, no caso referente a ampliações sob a Lei nº3029, de 04 de Julho de 2001, que a área urbana incorpora a área chamada Chapadinha, que só agora vem sendo utilizada para a construção de vários conjuntos habitacionais e, em outros momentos, essa incorporação não acontecia; mas, hoje, pelo menos mais de 5 mil casas estão sendo construídas em áreas ainda não incorporadas ao perímetro urbano.

Na sobreposição de mapas feita a seguir é possível constatar que a cidade tem crescido em todas as áreas sem que essas expansões estejam sob o planejamento municipal.

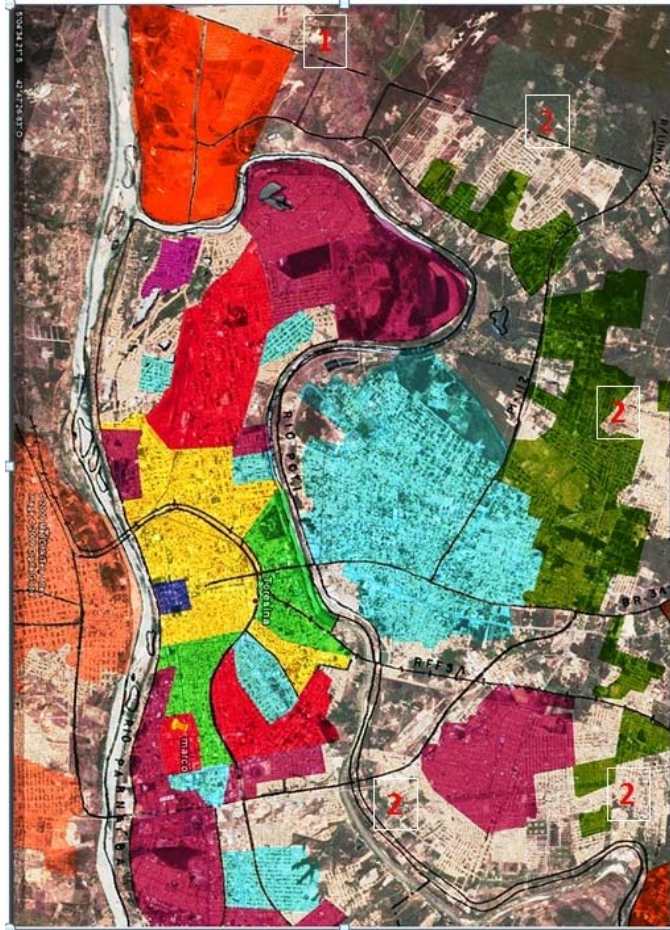


FIGURA 13: Sobreposição de mapa da expansão urbana sobre o Google Earth. Adaptação da autora

A rápida expansão do município de Teresina pode ser acompanhada nos mapas ilustrativos a seguir. Elas foram impulsionadas, notadamente, pela instalação dos grandes conjuntos habitacionais de interesse social. É possível perceber que Teresina tem uma ocupação dispersa, apresentando vários eixos de ocupação ao longo dos anos, representada por ocupações diferenciadas: uns eixos recebem uma população mais privilegiada, com renda mais alta, enquanto outros, a mais baixa. Essa população mais baixa, obrigada a se estabelecer nas regiões mais distantes e periféricas da cidade configurando uma exclusão social de parte da população metropolitana além de necessitar de deslocamentos diários da moradia ao local de trabalho e não se percebe a adoção de medidas políticas habitacionais e urbanas buscando solucionar essa questão.

FIGURA 14 - Evolução Urbana de Teresina desde 1800 ate 1960

Fonte: Façanha 1988, com adaptações da autora.

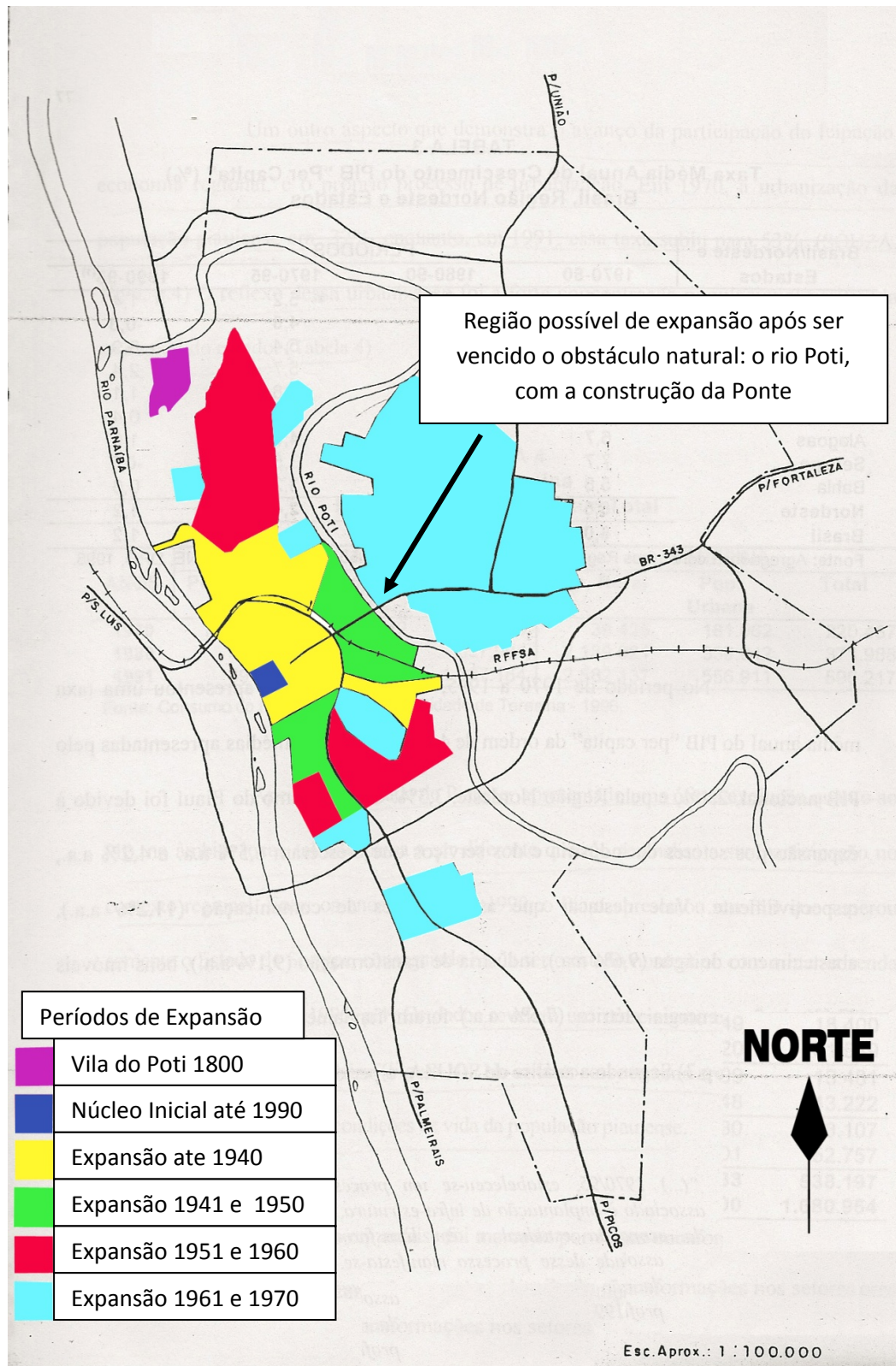


FIGURA 15 - Evolução Urbana de Teresina desde 1800 ate 1980.

Fonte: Façanha 1988, com adaptações da autora.

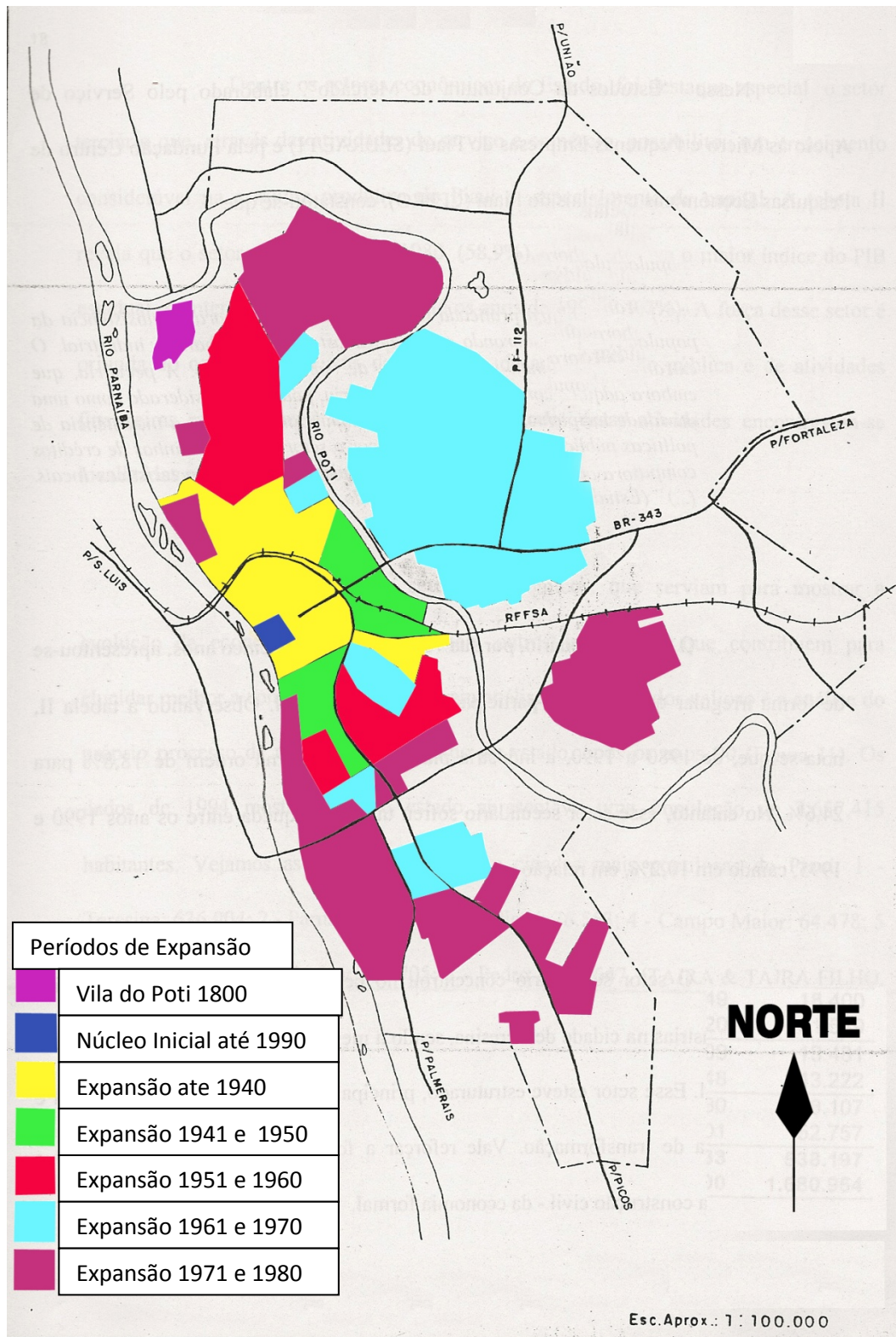


FIGURA 16- Evolução Urbana de Teresina desde 1800 ate 1991

Fonte: Façanha 1988, com adaptações da autora.

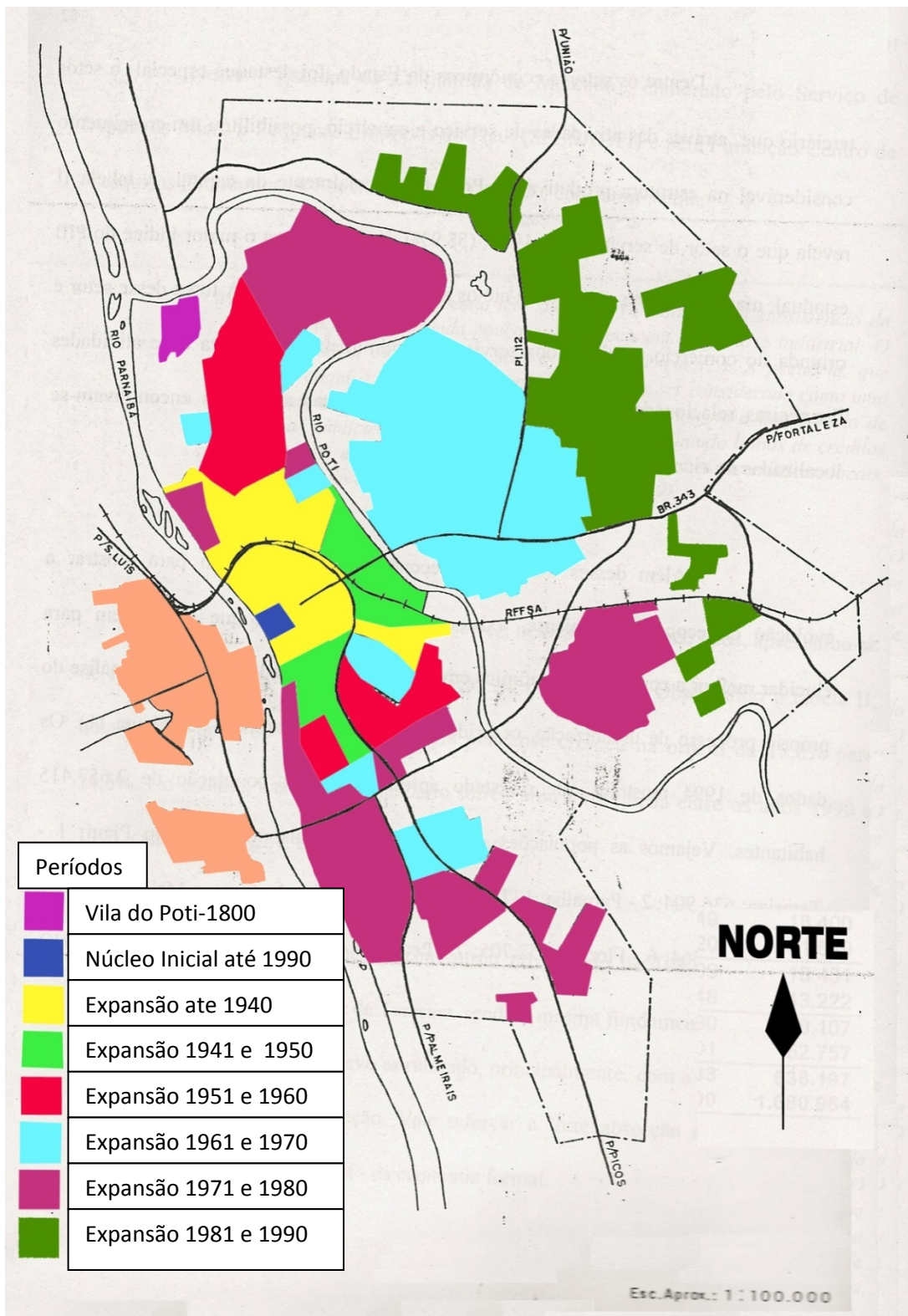
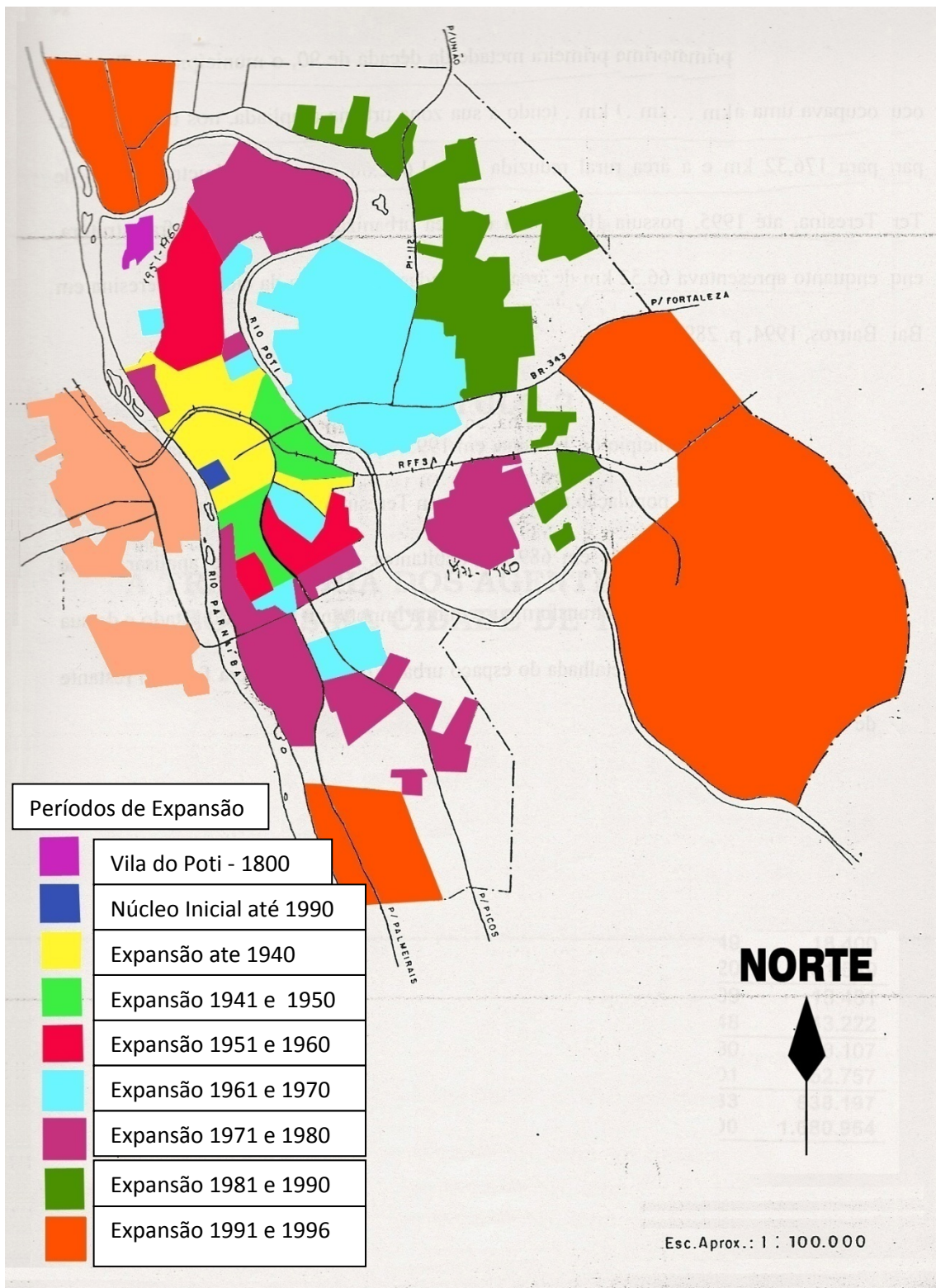


FIGURA 17 - Evolução Urbana de Teresina desde 1800 ate 1995

Fonte: Façanha 1988, com adaptações da autora.



3.1 A EXPANSÃO URBANA E DÉFICIT HABITACIONAL

O déficit habitacional pode ser compreendido como o número de habitações adequadas que deveriam ser construídas para solucionar problemas relacionados a alguns componentes básicos tais como habitação precária, a coabitação familiar e o ônus excessivo com aluguel. Construções precárias ocupando locais sem a mínima condição de habitabilidade uma vez que são desprovidos de infraestrutura e não servidas por saneamento básico (abastecimento de água e esgotamento sanitário) já configura uma situação de déficit.

Desde 2005 que a Fundação João Pinheiro vem quantificando a carência de moradias no Brasil e consolida essas informações na publicação Déficit Habitacional no Brasil com periodicidade anual, tendo seu primeiro relatório divulgado em 2005. Esse trabalho tem sido feito pela Fundação João Pinheiro²⁶, por meio de parceria com o PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento e o MC - Ministério das Cidades, o tem por objetivo quantificar e dimensionar os principais problemas habitacionais nas maiores cidades brasileiras, tais como o déficit de moradias.

O déficit habitacional brasileiro atingiu 7,964 milhões de casas em 2006, segundo estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, com base nos dados da PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

²⁶ Contrato que entre si celebram a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), PROJETO BRA/00/019 – Projeto de Apoio à Implementação do Programa HABITAR-BRASIL/BID, para dimensionar e qualificar o Déficit Habitacional no Brasil, em 17 de maio de 2006

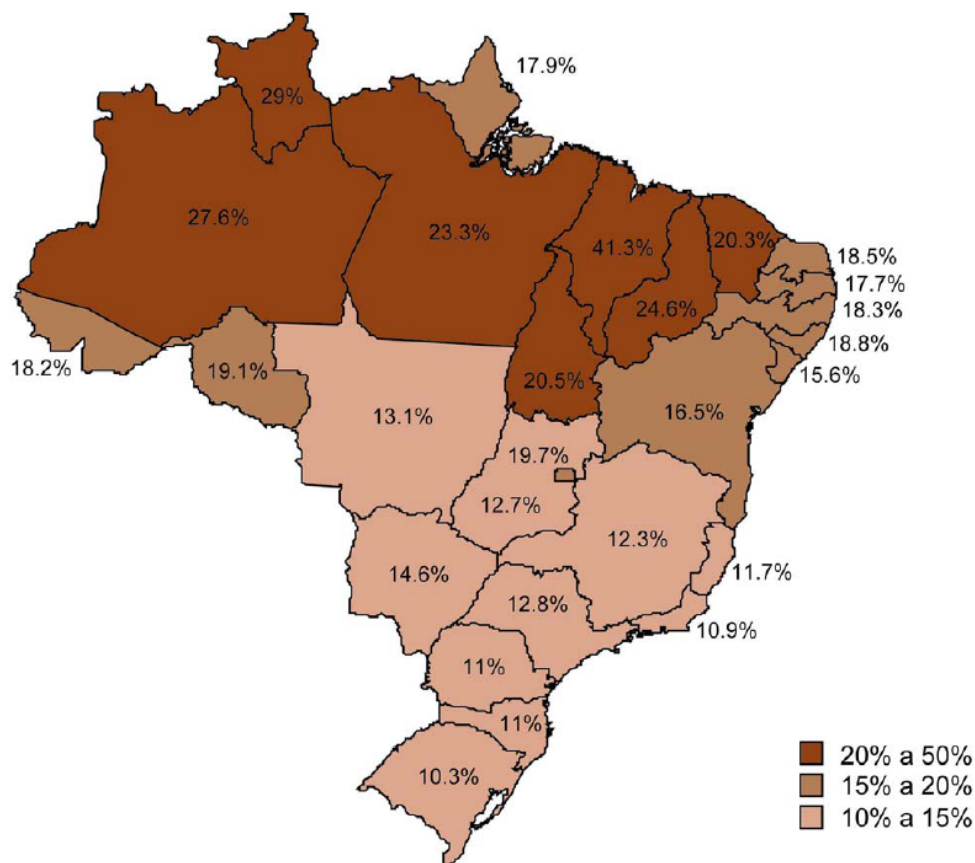


FIGURA 18 - Mapa do Déficit habitacional relativo por estado – Brasil, 2004
 Fonte: LabHab, 2006; Base de dados: Fundação João Pinheiro, dados preliminares, 2006

Segundo dados do Ministério das Cidades, o Piauí é o Estado brasileiro que detentor do quarto maior déficit habitacional e, segundo o mesmo estudo, 156 mil casas seria o número necessário para sanar esse déficit. Esse número sofre um incremento anual de 9,5 mil pessoas que passam a necessitar de moradia.

Quando analisamos a estimativa (%) do Déficit Habitacional Básico nas capitais do Brasil – 2000, Teresina apresentava um déficit habitacional básico estimado que correspondia a 27,9% do total dos domicílios particulares permanentes.

No sentido de reduzir esse déficit, segundo a ADH -- Agência de Desenvolvimento Habitacional em 2008, no Piauí foram contratadas 11 mil casas

representando um investimento de algo em torno de R\$ 190 milhões. Esses recursos são oriundos do Governo Federal, através do Programa Pró Moradia e atende famílias de baixa renda, que ganham de 0 a 3 salários mínimos.

A ADH-PI - Agência de Desenvolvimento Habitacional do Piauí é uma autarquia criada através da Lei Ordinária nº 5.644, de 12.04.07, que faz parte da Administração Indireta do Poder Executivo e é, vinculada à Secretaria das Cidades. Tem por missão promover estudo dos problemas da habitação popular em todo o estado do Piauí, visando a execução de obras e programas de construção e melhorias de unidades residenciais com atendimento à população de baixa renda, priorizando projetos que atendam às camadas menos favorecidas na área de habitação e saneamento básico²⁷.

Considerando os dados coletados pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, tomando base o Censo de 2000, a população do Piauí em agosto de 2000 era de 2.840.969 habitantes, sendo que 25,14% residiam em Teresina representando 715.360 habitantes. Em 1950 Teresina apresentava 90.723 habitantes e após divulgação das estimativas 2007 essa contagem passou para 779.939 habitantes.

Essa elevada taxa de urbanização do Estado refletiu em Teresina. Essa rápida concentração urbana acarretou sérias conseqüências para a estrutura habitacional da cidade.

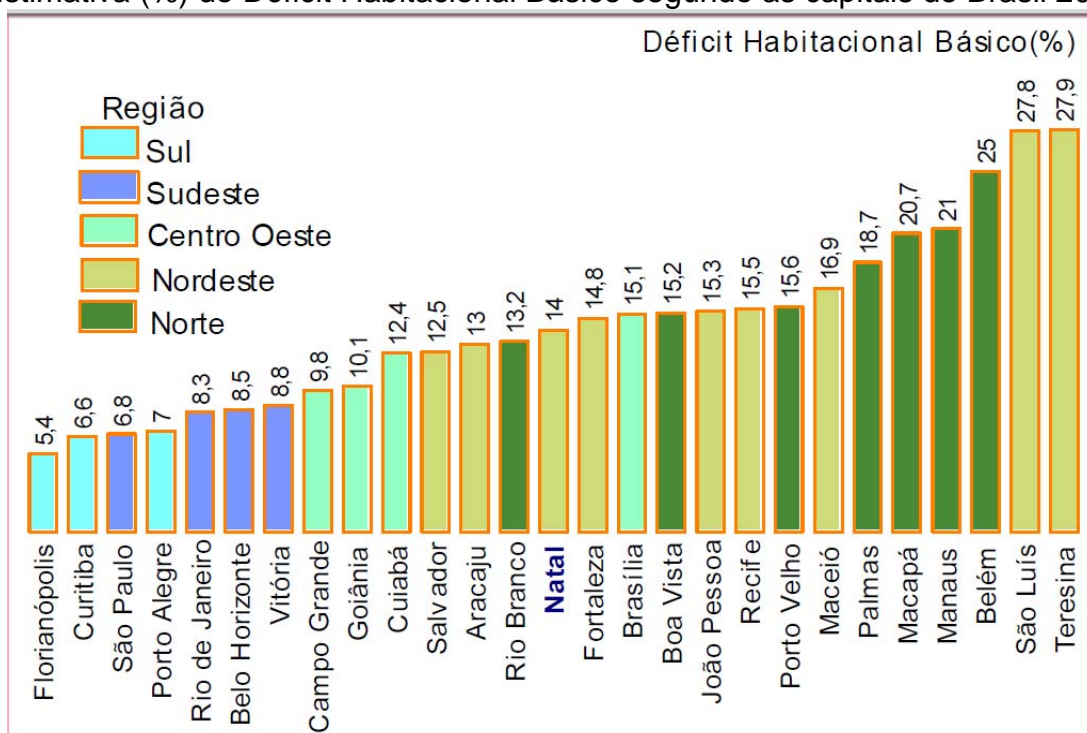
Segundo o diretor-geral da Agência de Desenvolvimento Habitacional (ADH), Marcelino Fonteles esse número é aumentado todos os anos em aproximadamente 9,5 mil casas. Ainda segundo o diretor Marcelino Fonteles em entrevista concedida ao Jornal Diário do Povo em sua edição de 20 de Abril de 2009, em Teresina, o déficit habitacional gira em torno de 50 mil casas, sendo que a cidade será uma das maiores beneficiadas com o novo programa de moradia do Governo Federal, Minha Casa Minha Vida do qual o a ADH é o agente operador do programa, a Caixa

²⁷ Informação retirada do site oficial da autarquia: <http://www.adh.pi.gov.br/sobre.php> com aceso em 2 de Abril de 2009.

Econômica Federal é o agente financeiro e o Ministério das Cidades o gestor da aplicação.

Comparando ao déficit habitacional básico relativo entre outras capitais do país e o Distrito Federal, Teresina ocupa a 1ª posição entre as capitais da região Nordeste e mantém a mesma posição quando comparada as capitais analisada como pode ser visto no gráfico 1 a seguir. A previsão é de que somente em 2030 o déficit habitacional seja insignificante no Piauí.

GRÁFICO 1
Estimativa (%) do Déficit Habitacional Básico segundo as capitais do Brasil 2000



Fonte: BARROSO, 2006 pag.4.

Fonte dos dados básicos: Déficit Habitacional no Brasil 2005 - Fundação João Pinheiro

É importante frisar que embora os efeitos do déficit habitacional sejam mais visíveis nas cidades, não se limita as mesmas. Segundo dados da Fundação João Pinheiro, a zona rural, em termos nacionais, apresenta 18,7% do déficit total. Contribuiu para esse déficit a falta de uma política habitacional consistente ao longo dos anos, sobretudo na década de 1990.

Os problemas habitacionais das cidades não nascem nas cidades. Eles são, na sua grande maioria, resultado do aumento desordenado e não passível de ser

planejado de sua população composta de pessoas que deixam suas origens. A solução do problema, portanto, não está somente nas cidades.

Segundo Carla Canepa, citando Genebaldo Freire Dias²⁸, [...] o desafio evolucionário está ocorrendo nos centros urbanos. As cidades são pontos emanadores de indução de alterações ambientais globais. Quase todo o crescimento está ocorrendo em cidades. Elas ocupam apenas 2% da superfície da Terra, mas consomem 75% dos seus recursos.

Governos e sociedade devem unir esforços. A questão da habitação deve ser considerada como prioridade. A habitação no Brasil, a moradia digna que é um direito constitucional, está na Constituição, ainda não está efetivo no país. É preciso resolver essa questão da moradia digna, com áreas próprias, com infra-estrutura, e acesso a equipamentos.

A expansão urbana de Teresina está relacionada a uma série de fatores de ordem histórica e econômica que conjugados ou não, são fundamentais para justificar e explicar o desenvolvimento e o seu crescimento. Vem de uma longa história de privilégios num ciclo acumulativo de especulação imobiliária.

Teresina tem uma área de habitação de interesse social que ocupa cerca de 60% de seu território. O déficit habitacional, porém, foi criado e continua sendo estimulado por esta política de atrair migrantes das áreas rurais e de cidades menores, devido a oferta de moradia. No entanto, até recentemente não se contava com uma política de geração de emprego e renda. Mas há cerca de cinco anos, essa ocupação mostra que os migrantes acabam se dedicando atividades informais, como aquelas relativas à agricultura urbana presente em quase todos os conjuntos habitacionais. Esta atividade é uma política da prefeitura de incentivar o desenvolvimento dessa agricultura, para gerar um mercado de hortefrutis e de flores, buscando, recentemente, a exportação dessa produção, embora essa atividade continue de caráter informal.

²⁸ DIAS, Genebaldo Freire. Pegada Ecológica e Sustentabilidade Humana. São Paulo: Editora Gaia.2002, pag 15.

Paradoxalmente, os representantes do poder público que deveriam atuar em defesa do interesse público pertencem ao mesmo tempo aos grupos privilegiados e assim, passam a defender os interesses do capital imobiliário contribuindo para a especulação imobiliária e para o crescimento desordenado do espaço urbano.

Em Teresina a política habitacional do BNH por mais de 20 anos, aliou negócios empresariais imobiliários e de proprietários fundiários com interesses clientelistas.

A construção dos grandes conjuntos habitacionais tais como Mocambinho, na zona Norte da Cidade, Promorar, Bela Vista, Parque Piauí na zona Sul e Itararé na zona Sudeste, deflagrou um processo de especulação imobiliária nas áreas contíguas a esses conjuntos, até então consideradas sem valor.

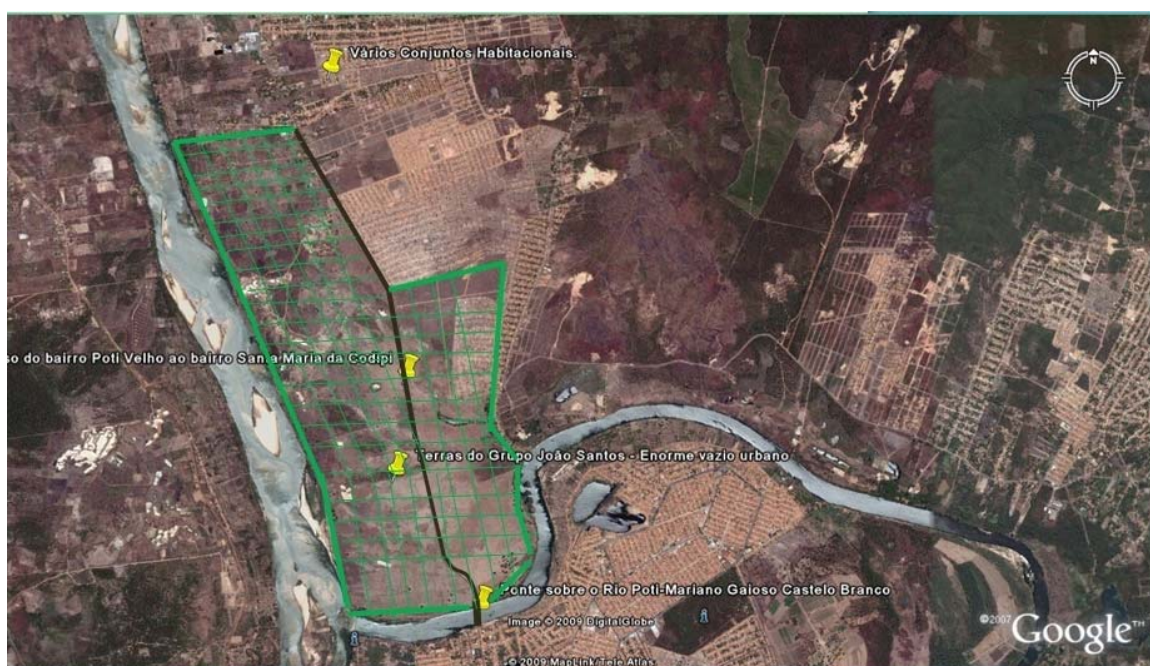


FIGURA 19 - Imagem retirada do Google Earth com adaptações feitas pela autora. Destaque para grande vazio urbano de propriedade do Grupo Joao Santos

Em razão disso, é possível observar na cidade de Teresina a ocorrência de vazios urbanos até os dias atuais, como no caso de extensa área de propriedade do Grupo João Santos (FIGURA 9) promovendo a acumulação de terrenos

subutilizados, num procedimento de longa data, às vezes ocasionados por ações do poder público e beneficiando proprietários de tais “vazios urbanos” que irão beneficiá-los em um futuro adensamento da ocupação urbana.

Esta zona da cidade é onde a Prefeitura Municipal de Teresina está somando esforços para suprir o déficit habitacional, destinando para essa área inúmeros conjuntos habitacionais, dentre eles o Parque Brasil, em área “doada” pelo Grupo João Santos, anteriormente objeto de invasão. O projeto de lei que regulamenta a instituição do loteamento Parque Brasil já foi sancionado e as famílias que residem no terreno “doado” pelo Grupo João Santos, poderão ter melhores condições de moradia, já que, a Prefeitura Municipal e o Governo do Estado esperavam somente a regularização do terreno para realizar melhorias como infraestrutura, iluminação, saneamento básico e abastecimento d água. Já estão sendo loteado a expansão desse loteamento, denominados Parque Brasil II e Parque Brasil III e onde também está prestes a ser entregue o Residencial Mirante do Santa Maria da Codipi. (FIGURA 20).



FIGURA 20 – Casas do Residencial Mirante da Santa Maria da Codipi

Fonte: Acervo da autora. 14/06/2009

Todos esses conjuntos habitacionais possuem um acesso principal, através da ponte sobre o rio Poti, Ponte Mariano Gayoso Castelo Branco (FIGURA 21), que liga o bairro Poti Velho a esses bairros populosos da zona norte. A avenida de acesso a esses conjuntos encontra-se em estado precário de conservação, sem acostamento, com um tráfego intenso de veículos, ônibus, motos e, principalmente, bicicletas. (FIGURA 22 e 23)

Com relação a essa problemática KOWARICK (1993, p.53) afirma que: “É o capital e não a sua força de trabalho que deteriora a vida metropolitana. Para o capital a cidade e a classe trabalhadora interessam como fonte de lucro. Para os trabalhadores a cidade é o mundo onde devem procurar desenvolver suas potencialidades coletivas. Entre os dois existe um mundo de diferenças. É um mundo de antagonismos.”



FIGURA 21: Ponte Mariano Gayoso Castelo Branco. Ao fundo terras do Grupo João Santos



FIGURA 22 e 23: Via de acesso ao Bairro sanata Maria da Codipi. Avenida Poti.

Fonte: acervo da autora. Data: 14/06/2009

Além desse loteamento, nessa mesma área temos os conjuntos Santa Maria da Codipi, Parque Wall Ferraz, Nossa Senhora das Vassouras, Mirante (em construção) e futuramente o conjunto Jacinta Andrade, que atenderá 4 mil famílias sendo considerado o maior conjunto habitacional do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no país (FIGURA 24).



FIGURA 24 – Outdoors informativos Residencial Jacinta Andrade

Fonte: Acervo da autora 14 /06/2009

A Agência de Desenvolvimento Habitacional (ADH) já está trabalhando na abertura de ruas e terraplanagem de uma área de 170 hectares, na região da Santa Maria da Codipi, onde será construído o Residencial Jacinta Andrade, com 4,3 mil casas, beneficiando mais de 20 mil pessoas (FIGURA 25)



FIGURA 25 – Arruamentos do Residencial Jacinta Andrade

Fonte: acervo da autora. Data: 14/06/2009

Esse novo conjunto habitacional tem prazo de conclusão para 14 meses e ao ser finalizado deverá contar com uma população perto de 30 mil habitantes será igual a uma cidade de pequeno porte. Espera-se que sejam levados para essa área escolas, hospitais, creches e que a essa população seja dada a oportunidade de exercer uma atividade econômica com emprego e renda próximo, o que, até agora, não se pode constatar nenhuma ação nesse sentido.

Segundo o IBGE (Censo de 2000) metade da população economicamente ativa da cidade de Teresina encontra-se na informalidade ou desempregada. Dentre os que estão inseridos no mercado formal, mais da metade recebem apenas um salário mínimo mensal. Isso significa dizer que mais da metade da população de Teresina tem dificuldades de acesso a necessidades básicas, inclusive a moradia. Segundo o mesmo levantamento do IBGE, 65% da população de Teresina recebem até três salários mínimos.

Uma vez que o modal de transporte urbano esta baseado no transporte coletivo e considerando o alto preço do transporte coletivo para essa faixa de renda a quem se destinam esses novos conjuntos habitacionais que estão sendo construídos em Teresina, podemos concluir que a maior parte das viagens até diárias serão feitas de bicicleta ou mesmo a pé. Quem mais sofre com o custo das tarifas e a má qualidade dos transportes urbanos são os moradores dessa periferia. Ou seja, essa população terá dificuldade de se deslocar e usufruir dos benefícios da cidade e ter acesso ao seu local de trabalho. Seus bairros serão bairros pobres, mal equipados.

Na tabela abaixo temos quantificado o número de empregados formais de acordo com a faixa de renda, num levantamento patrocinado pela Prefeitura Municipal de Teresina no ano de 2000.

TABELA 7 - QUANTIDADE DE EMPREGADOS FORMAIS POR FAIXAS DE RENDA EM TERESINA. ANO 2000

Faixas de Renda	Número de Empregados	(%)	Acumulado (%)
Menos de 1 SM	4.337	7,0	7,0
1 SM	6.478	10,4	17,4
Mais de 1 SM a 2 SM	31.750	51,3	68,7
Mais de 2 SM a 3 SM	7.435	12,0	80,7
Mais de 3 SM a 5 SM	6.173	9,9	90,6
Mais de 5 SM a 10 SM	3.546	5,7	96,3
Mais de 10 SM	2.272	3,7	100,0
Total	61.991	100,00	-

Fonte: IBGE, 2000

Através de dados colhidos pelo IBGE é possível verificar que, sob a ótica da distribuição de renda por bairros fica evidenciada a segregação espacial e social. Na tabela abaixo se observa que os bairros da zona lesta da cidade, detêm rendas médias nominal mais de 25 vezes superior aos bairros localizados no setor sul da cidade. Enquanto o Bairro Frei Serafim apresenta uma renda média de R\$ 4.859,56

o bairro Verde Lar apresenta um valor de apenas R\$ 191,05. Notar que o valor do Salário Mínimo em 2000 era de R\$ 151,00.

TABELA 8 - VALOR DO RENDIMENTO MENSAL DOS RESPONSÁVEIS PELOS DOMICÍLIOS EM TERESINA POR BAIRRO ANO 2000

BAIRROS	RESPONSÁVEIS PELOS DOMICÍLIOS	MÉDIA NOMINAL (R\$)	MEDIANA NOMINAL (R\$)
Frei Serafim	499	4.859,58	4.000,00
Joquei	768	4.559,49	3.019,00
Horto	909	3.107,48	1.800,00
São Cristóvão	1.516	3.073,58	2.000,00
Morada do Sol	1.034	2.793,60	2.000,00
Verde Lar	1.316	191,05	151,00
Tabajaras	1.355	193,88	151,00
Gurupi	2.354	215,46	151,00
Santa Rosa	472	224,16	151,00
Cidade Industrial	3.548	228,92	151,00
TERESINA	161.443	672,39	295,00

Fonte: Prefeitura Municipal de Teresina / SEPLAN.

Observar que a renda média nos bairros de renda mais baixa, não apresentam grandes disparidades mantendo certa homogeneidade. O quadro mostra também que a exclusão econômica na cidade de Teresina se encontra predominantemente nas vilas e favelas espalhadas pela periferia urbana da Cidade.

Um fator a ser considerado quando se fala em segregação é que todos esses novos conjuntos estão sendo construídos através do sistema de cotas. As cotas favorecem gays, deficientes físicos, idosos, pessoas com câncer e portadores de HIV. Das 527 moradias já construídas no *Projeto Nova Teresina*, zona norte da cidade, 150 foram destinadas a estes grupos²⁹.

Vamos continuar com o sistema de cotas, como já fizemos com o Residencial Nova Teresina, agora nosso objetivo é transformar uma política de governo em política de Estado, priorizando os setores mais discriminados.

(Marcelino Fonteles³⁰).

²⁹ Notícia veiculada em <http://www.mundomais.com.br/exibemateria2.php?idmateria=241>

³⁰ Entrevista do Diretor do ADH/PI em 15 de Junho de 2009, disponível no site <http://www.adh.pi.gov.br/interna.php?id=119>

No período de chuvas do ano de 2008, mais precisamente nos meses de Abril e Maio, com a elevação das águas dos rios Poti e Parnaíba, foi possível observar que dentre as casas alagadas, mais de 600 delas teriam sido construídas com recursos da Caixa Econômica Federal (figura 27):

[...] pelo menos 600 casas afetadas pelas águas em Teresina foram construídas com financiamento da Caixa Econômica Federal. Um dos conjuntos mais atingidos foi o Novo Milênio, na Zona Sudeste de Teresina, onde cem casas ficaram submersas.[...] também atingiu o Residencial Canaxuê, com 101 casas, recém concluído, mas ainda não ocupado. O conjunto, invadido pelas águas, foi construído com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Segundo a Caixa, o conjunto foi erguido em área historicamente livre de alagamento. O projeto teve aval do departamento de engenharia da instituição e Habite-se da prefeitura. No conjunto Novo Milênio, todas as cem casas ficaram alagadas. O empreendimento fica próximo de uma lagoa alimentada pelo Rio Poty.



FIGURA 26: Manchetes de Jornais mostrando conjuntos habitacionais debaixo d'água.

Jornal O Dia edição 05/05/2009 e Jornal Meio Norte edição 06/05/2009

Bairros como Vila Novo Milênio, Vila Pantanal, Vila Mandacaru, Mocambinho, Risoleta Neves, Monte Alegre, parte do bairro Primavera foram fortemente atingidos pelas cheias, todos com um longo histórico de enchentes. Todos construídos com recursos do Governo Federal.

CONCLUSÃO

Ao construir moradias populares em áreas limites do perímetro urbano, embora mais afastadas do centro e conseqüentemente, locais menos valorizados, os governos alimentaram e apoiaram a especulação imobiliária, pois, uma vez instalados, os conjuntos habitacionais seriam servidos de alguma infra-estrutura urbana, como pavimentação, água, rede elétrica e transportes, além de equipamentos sociais, como escolas e hospitais.

Esses bairros se tornarem vulneráveis pela falta de infra-estrutura, continuando dependentes da área central da cidade, para vários motivos, como acesso a emprego, a serviços de saúde, educação, lazer, esporte. Até mesmo pela incapacidade de se prever a continuidade da fonte de recursos. É não houve continuidade de alocação de recursos nesses bairros, para dotá-los dos equipamentos necessários a uma demanda crescente. Faltando esses aportes financeiros, proliferaram as favelas e os loteamentos ilegais que foram surgindo com o aval dos governos federais, estaduais e municipais. A intervenção governamental do Estado ou Município ao dotar essas áreas de infra-estrutura, estariam beneficiando todos os lotes urbanos, igualmente aqueles que não estavam ocupados, mas que faziam parte da área urbana, valorizando-os sobre maneira.

Esse processo de distribuição espacial da população na área urbana convivendo com esses diferentes interesses implica uma maior pressão sobre o meio ambiente e sobre os recursos naturais, notadamente os hídricos, no caso de Teresina.

Para se falar de expansão urbana, refere-se a uma área que por lei foi assim definida como abrangida pelo perímetro urbano, aprovado por determinada lei. Algumas prefeituras escolhem não definir a área de expansão urbana, uma vez que não precisam contribuir com infra-estrutura para essa área de espalhamento. Assim estimulam a formação de um cenário marcado pela segregação espacial, daquelas áreas com serviços urbanos e daquelas que não os possuem. A cidade, por meio de seu planejamento urbano, não é capaz de interromper o aumento populacional e a

falta de gestão pública acaba gerando novos problemas que a própria gestão municipal deverá enfrentar no futuro.

O efeito de decisões como essas, do ponto de vista urbano comprometem a cidade como um todo, pois no momento em que um conjunto habitacional é construído com o respaldo do governo, numa área inadequada, seja por ser área de risco, seja por ser sujeita a inundações e deslizamentos ou mesmo por proporcionarem desvio de recursos para trazer as condições de habitabilidade para essas novas áreas, acabam deixando de consolidar as áreas já habitadas, mas que ainda estão carentes de aprimoramento e de investimentos em infra-estruturas.

Nos programas habitacionais pós-BNH, houve privilégios para a população de renda média e os municípios praticamente se tornaram responsáveis por esses programas, ainda que informalmente, pois foi só após 2001, com o estatuto da cidade que o município veio a ser oficialmente o responsável pela política de desenvolvimento urbano, incluindo as questões habitacionais.

Teresina teve nesse período uma grande expansão demográfica, acelerada pela contínua construção de conjuntos habitacionais. A urbanização aumentou, mas a população de renda mais baixa continuou a ocupar áreas mais afastadas do centro, acelerando as demandas sociais, com favelização e luta pela moradia. Também o Plano Estratégico de Teresina propõe despolarizar o núcleo central, incentivando um zoneamento conforme as tendências espontâneas existentes. Para o Plano Diretor conhecido como Agenda 2015 incentiva-se a implantação de 5 administrações regionais, destacando a implantação de ZEIS (zonas especiais de interesse social) e a participação popular nas decisões de planejamento.

Mais detalhadamente, o processo de expansão urbana em Teresina vem sendo determinado pelo parcelamento do solo sob a forma de loteamento, marcado, pela implantação de empreendimentos habitacionais periféricos promovidos tanto pelo setor privado – os loteamentos – quanto pelo poder público – os conjuntos habitacionais. Este processo foi e ainda é fortemente impulsionado pela dinâmica da especulação imobiliária.

O poder público se torna cúmplice desse processo e mesmo promotor de uma política urbana segregacionista, na medida em que permite que esses conjuntos habitacionais se instalem distantes da área urbana consolidada, ou mesmo ao liberar a implantação de loteamentos em áreas ainda definidas como rurais. Para tanto, promove alterações pontuais na legislação de uso e ocupação do solo quando necessário, e define alterações na legislação do perímetro urbano e das zonas consideradas de expansão urbana.

As Políticas Públicas devem prever e evitar a discriminação espacial, pois é que decorre o principal fator para o crescimento da violência e perda da qualidade de vida. As soluções existem e os municípios através de suas agendas e o Plano Diretor devem planejar essas soluções.

Quando temos acontecendo de forma simultânea um processo desordenado de urbanização e a falta de eficiência das políticas socioeconômicas e urbanas em todos os níveis da federação a crise habitacional se torna iminente. É preciso encontrar uma forma de alterar essa dinâmica como forma de impedir o aumento do número de favelas, população carente, violência e conseqüentemente, todas as formas de segregação.

Resumindo, destaca-se que a expansão urbana de Teresina continua privilegiando a formação de valores do solo, na medida em que continuam sendo implantados conjuntos habitacionais distantes da área central, praticamente nos limites periféricos da cidade. Perpetua-se assim, uma lógica de expansão urbana de valorizar áreas vazias intermediárias entre os conjuntos habitacionais e a área consolidada. Parece muitas vezes que nessa lógica, procura-se privilegiar a iniciativa privada em sua decisão de localizar os conjuntos habitacionais desprovidos de serviços urbanos e de oferta de emprego. Obriga-se desse modo que esta população tenha que se transladar para a área consolidada por motivo de emprego, dependendo de um transporte coletivo precário, que não tem condições de atender à demanda.

É esta inconsistência que qualifica a expansão urbana de Teresina, PI.

BIBLIOGRAFIA REFERENCIADA

ABREU, Irlane Gonçalves de. **O papel de Teresina na Organização espacial do Piauí.** In: Cadernos de Teresina. Teresina, Fundação Monsenhor Chaves, ano I, nº 2, ago-1987.

ABREU, Irlane Gonçalves e LIMA, Iracilde Maria de Moura Fé. **Igreja do Amparo: o marco zero de Teresina.** In: Cadernos de Teresina - Teresina: Fundação Monsenhor Chaves, outubro de 2000, no. 32, págs. 20 a 25.

ALENCASTRE, José Martins Pereira de. **Memória cronológica, histórica e corográfica da província do Piauí.** Teresina: SEDUC, 2005

AZEVEDO, S **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH .** Revista de Administração Pública, v.22, n.4, out./dez. 1988.

_____, **O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto.** In: *Déficit habitacional no Brasil.*— Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995.

BARREIROS, M.A.F.; ABIKO, A.K. Reflexões sobre o Parcelamento do Solo Urbano. Boletim Técnico BT/PCC/201. 1998.

BARROSO, Arimá. ***Déficit Habitacional em Natal: um mapeamento por bairro.*** Prefeitura Municipal de Natal Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças. 2006

BONDUKI, Nabil, ***Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.*** In: Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo. ISSN 1984-5766 Nº1 – 2008. acesso em 25 de Maio de 2009 em www.usjt.br/arq.urb

BUENO, Laura Machado Mello, Org.; CYMBALISTA, Renato, Org. **Planos Diretores Municipais: Novos Conceitos de Planejamento Territorial.** São Paulo. Annablume, 2007.

DOWBOR, Ladislau, Org; TAGNIN, Renato Arnaldo, Org; **Administrando a Água Como se Fosse Importante – Gestão Ambiental e Sustentabilidade.** SENAC, 2005.

CAMARGO, C. E. S.; AMORIM, M. C. C. T. , 2005. **Qualidade Ambiental e Adensamento Urbano na Cidade de Presidente Prudente/SP.**; Scripta Nova (Barcelona), v. IX, p.inicial 1, p.final 14, ISSN: 1138-9788, Impresso.

CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis. O Município Como Locus da Sustentabilidade.** São Paulo. RCS Editora, 2007.

CARDOSO, Luciene Brito. **Paisagem Cultural do Centro de Teresina/PI: Significados de seus Elementos Morfológicos.** Recife, 2006 Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

CORREA, Roberto Lobato. **Estudos Sobre a Rede Urbana,** Rio de Janeiro,: Bertrand Brasil, 2006

DECRETO-LEI Nº 2.291, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1986 disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del2291.htm> acessado em 01 de Outubro de 2008.

Déficit habitacional no Brasil 2005 / Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. - Belo Horizonte, 2006.120p. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes-e-artigos/deficit-habitacional-no-brasil-2005/Deficit2005.pdf>. Acesso em 26 de Maio de 2009.

FAÇANHA, Antonio Cardoso. **A Evolução Urbana de Teresina: Agentes, Processos e Formas Espaciais da Cidade.** Recife, 1998. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1998.

GARCIA LAMAS, Jose Manuel Ressano. **Morfologia Urbana e Desenho da Cidade.** Lisboa: 1993.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raizes do Brasil.** Rio de Janeiro: 1936.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Macrozoneamento Geoambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Parnaíba.** Série Estudos e Pesquisas em Geociências. v.4. IBGE: Rio de Janeiro, 1996.

IBMEC (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais). **Sistema Financeiro de Habitação.**— Rio de Janeiro: 1974

IPEA, NESUR-IE-UNICAMP e o IBGE, **Caracterização e Tendências da Rede Urbana no Brasil,** 1999.

KOWARICK, Lúcio. **A Lógica da Desordem.** In: **A espoliação urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1993

LAFER, Celso. **JK e o programa de metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil,** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002,

LIMA, I. M. M. F. et al. Teresina Agenda 2015. **A Cidade que Queremos. Diagnósticos e Cenários: Meio Ambiente.** Prefeitura Municipal de Teresina, 2002.

Livro de Registro da Presidência da Província do Piauí., 1851 -1853. N´229 (Arquivo Público do Piauí)

Livro de Registro de Ofício 1850 – 1854 n´ 221 (Arquivo Público do Piauí)

MACEDO, Silvio Soares. **Quadro do Paisagismo no Brasil**. São Paulo: FAPESP: CNPq: Laboratorio da Paisagem, 1999.

MARICATO, E. **Política Urbana e de Habitação Social: Um Assunto Pouco Importante Para o Governo FHC**. Revista Praga. São Paulo: HUCITEC, vol. 1, Nº 6, pag 67 a 78, 1998.

PALAZZO, J.T. “**O Planejamento do Desenvolvimento Econômico – o caso brasileiro**”, Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas e Contábeis da UFRGS, 1977,

PHILIPPI JR., A.; ROMÉRO, M. A.; BRUNA, G. C. (editores). **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri: Manole, 2004

PMT. Prefeitura Municipal de Teresina. **Plano de desenvolvimento sustentável – Teresina Agenda 2015**. Teresina, 2002a.

ROLNIK, Raquel (org). **Estatuto da Cidade: Guia para Implementação Pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília: Instituto Pólis, 2001, p. 21.

SALES, M. S. T. M. **Educação Ambiental: A preservação do verde na zona urbana da cidade Teresina- PI**. Teresina, 2004 Dissertação. (Desenvolvimento e Meio Ambiente) Universidade Federal do Piauí.

SANTANA, M. W. **Programa Moradia Digna e Segura em Teresina, in 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania**. FARAH, M.S.F e BARBOZA , H.B. (orgs.) 1ºed. 2001

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: IPEA, julho de 1999.

SANTOS, Milton. **Manual de Geografia Urbana**. 3. Ed. São Paulo: Edusp. 2008.

SENRA, Nelson. **História das Estatísticas Brasileiras**. Vol 1. Rio de Janeiro . IBGE, 2006

TAJRA, J.E & TAJRA FILHO, J.E. **O comércio e a indústria no Piauí**. Apud ARAÚJO, José Luís Lopes. **O Rastro da carnaúba no Piauí**. Almanaque da Parnaíba, 1985. In SANTANA, R.N (Org). **Piauí, Formação, Desenvolvimento e Perspectivas**. Teresina, Halley, 1995.

TERESINA AGENDA 2015. **A Teresina que temos**. Disponível em: <www.teresina.pi.gov.br:8080/.../TERESINA%20QUETEMOS.pdf>. acesso em: 18/07/2008.

TERESINA. Lei Complementar nº 3.563, de 20 de outubro de 2006. Lei de preservação ambiental. *Cria zonas de preservação ambiental, institui normas de proteção a bens de valor cultural e dá outras providências*. Diário Oficial do Município. Poder Executivo, Teresina, PI., 20 de outubro de 2006.

TERESINA: **Aspectos e Características. Perfil 1993**. PMT. Secretaria Municipal de planejamento e Coordenação geral.

TERESINA; **Aspectos e Características. Perfil 1993**. Teresina: Ed. Prefeitura de Teresina. 1994.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Teresina Agenda 2015 Plano De Desenvolvimento Sustentável**. Teresina. Agosto de 2002.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Plano de Desenvolvimento Local Integrado de Teresina** – PMT. 1969.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Plano Municipal de Habitação**. Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo – SEMHUR. 1997.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Teresina em Dados**. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação – SEMPLAN. 1998.

_____. Prefeitura Municipal de Teresina. **Plano de Desenvolvimento Integrado de Teresina**. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação – SEMPLAN. 1997

VIANA FILHO, Francisco de Assis. **As Políticas Públicas em Habitação Popular e sua Importancia para Reducao do Deficit Habitacional na Cidade de Teresina**. Teresina: [s.n.], 2002. 45f

VILELA, Anibal e SUZIGAN, Wilson. **Política do Governo e crescimento da economia brasileira 1889 - 1945**, IPEA, **Série Monografias** , no. 10, 1973.

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](#)