

A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO ESPAÇO PERIFÉRICO EM TERESINA, PIAUÍ (POLÍTICA HABITACIONAL E DIREITO À MORADIA)

Larissa de Fátima Ribeiro Mesquita

Universidade Federal do Ceará | larifrmesquita@alu.ufc.br

Sessão Temática 07: Política Habitacional e Direito à Moradia

Resumo: A produção da cidade é moldada diversos agentes sociais, onde suas relações e conflitos de classe geram dinâmicas socioespaciais complexas e processos contínuos de reorganização do espaço urbano. No contexto capitalista, a habitação torna-se uma mercadoria essencial na produção do espaço, cujo valor muda conforme sua localização e a infraestrutura. No Brasil, o rápido crescimento das camadas populares nas cidades no final do século XIX trouxe grandes conflitos, com um intenso processo de favelização e aumento do déficit habitacional. Com a criação do Programa Minha Casa, em 2009, tem-se um investimento inédito em habitação de interesse social no país. No entanto, o objetivo de acelerar a economia e ampliar o mercado imobiliário resultou em processos de segregação e precarização nas periferias urbanas, perpetuando práticas neoliberais de atuação na cidade de especulação e a anulação do direito à cidade da população de comunidades e assentamentos populares. Este trabalho busca analisar como a política urbana e habitacional influenciaram a formação e expansão do espaço urbano periférico na cidade de Teresina, Piauí.

Palavras-chave: Política Urbana; Política Habitacional; Comunidades Urbanas; Espaço Periférico.

THE HOUSING PRODUCTION IN THE PERIPHERAL SPACE OF TERESINA, PIAUÍ (HOUSING POLICY AND THE RIGHT TO HOUSING)

Abstract: *The production of the city is shaped by various social agents, where their relationships and class conflicts generate complex socio-spatial dynamics and continuous processes of urban space reorganization.. In the capitalist context, housing becomes a key commodity in the production of space, with its value changing according to its location and the infrastructure. In Brazil, the rapid growth of lower-income populations in cities at the end of the 19th century led to significant conflicts, marked by intense slum formation and a growing housing deficit. With the creation of the “Minha Casa Minha Vida Program” in 2009, there was an unprecedented investment in social housing in the country. However, the goal of accelerating the economy and expanding the real estate market resulted in processes of segregation and precarization in urban peripheries, perpetuating neoliberal practices of speculation and the denial of the right to the city for residents of popular communities and settlements. This study aims to analyze how urban and housing policies influenced the formation and expansion of peripheral urban space in the city of Teresina, Piauí.*

Keywords: Urban Policy; Housing Policy; Informal Settlements; Peripheral Space.

LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL EN EL ESPACIO PERIFÉRICO DE TERESINA, PIAUÍ (POLÍTICA HABITACIONAL Y DERECHO A LA VIVIENDA)

Resumen: *La producción de la ciudad está moldeada por diversos agentes sociales, donde sus relaciones y conflictos de clase generan dinámicas socioespaciales complejas y procesos continuos de reorganización del espacio urbano. En el contexto capitalista, la vivienda se convierte en una mercancía esencial en la producción del espacio, cuyo valor cambia según su ubicación y la infraestructura. En Brasil, el rápido crecimiento de las clases populares en las ciudades a finales del siglo XIX provocó grandes conflictos, con un intenso proceso de favelización y un aumento del déficit habitacional. Con la creación del Programa Minha Casa, en 2009, se realizó una inversión sin precedentes en vivienda de interés social en el país. Sin embargo, el objetivo de acelerar la economía y ampliar el mercado inmobiliario resultó en procesos de segregación y precarización en las periferias urbanas, perpetuando prácticas neoliberales de especulación y la anulación del derecho a la ciudad de la población de comunidades y asentamientos populares. Este trabajo busca analizar cómo las políticas urbanas y habitacionales influyeron en la formación y expansión del espacio urbano periférico en la ciudad de Teresina, Piauí.*

Palabras clave: Política Urbana; Política Habitacional; Comunidades Urbanas; Espacio Periférico.

INTRODUÇÃO

A cidade é produzida através de agentes que apresentam a necessidade de reprodução das relações e dos conflitos de classe, promovendo um conjunto de dinâmicas socioespaciais. Essa complexa ação dos agentes sociais leva a processos continuados de reorganização espacial e social da cidade, palco de conflitos entre as classes, onde há o predomínio de interesses dos grupos dominantes, que possuem os meios de produção e a terra (Corrêa, 1989). A formação de áreas de pobreza em espaços periféricos é um fenômeno multifacetado, influenciado por diversos agentes, que agem estrategicamente na diferenciação e segregação socioespacial (Santos *et al*, 2017).

Pobreza e urbanização parecem estar associadas ao desenvolvimento do espaço urbano. No capitalismo, a habitação torna-se mercadoria, e configura-se como importante elemento para a produção do espaço urbano, agregando valor a partir de sua localização, que pode ser alterado com a implantação de infraestruturas urbanas e o ambiente onde se insere. Percebe-se como resultado cidades mais fragmentadas, a partir das primeiras décadas do século XXI, onde tecidos mais densos concentram-se nos maiores centros urbanos, e novas formas de baixa densidade surgem em periferias, que continuamente crescem em tamanho e importância (Santos *et al*, 2017).

No Brasil, a problemática da moradia integra-se diretamente ao direito à cidade, sendo o rápido crescimento das camadas populares vulneráveis a partir do final do século XIX uma das características mais marcantes do processo de urbanização brasileiro (Villaça, 1998). Esse processo articulou-se à estrutura fundiária e econômica das cidades brasileiras, proporcionando aos seus espaços periféricos a segregação social e territorial, onde há a extensa ocupação por moradias de população de baixa renda, em sua maioria informais, que coexistem de forma não integrada com perfis econômicos contrastantes.

Observa-se a existência de assentamentos precários desde os tempos coloniais, contribuindo para a adoção da informalidade como mecanismo de produção habitacional por grande parte da população, principalmente as mais vulneráveis social e economicamente. Além disso, a especulação imobiliária, promovida pelos proprietários de terras, e a ausência do controle do uso do solo pelo Estado, fomenta a produção informal de loteamentos e ocupações em áreas de bordas urbanas, zonas de mananciais, e em propriedades sem uso social públicas ou privadas (Maricato, 2008). Assim, pode-se inferir que as áreas de pobreza funcionam como espaços de compensação para a expansão urbana, amortecendo tensões e impactos ambientais e custos de infraestrutura, além de manter as oportunidades de expropriação da forma urbana (Santos *et al*, 2017).

A Constituição Federal de 1988 instituiu um importante marco tanto para a democracia em geral quanto para a política urbana, reconhecendo o direito à cidade e à moradia como princípios sociais básicos (Moreira; Ribeiro, 2016). Ademais, desde a aprovação da nossa Carta Magna, deu-se início ao processo de descentralização da política habitacional,

repassando a responsabilidade do enfrentamento da questão da moradia para os municípios (Cardoso, 2001).

Com a instituição do Estatuto da Cidade, em 2001, tem-se a reafirmação do princípio social da propriedade, a definição de diretrizes gerais para o cumprimento dessa norma e de um conjunto de instrumentos urbanísticos, assim como o estabelecimento do Plano Diretor Municipal como o instrumento básico da política urbana, promovendo um novo quadro normativo favorável para a municipalização da política habitacional. Outro importante marco institucional foi a criação, em 2003, do Ministério das Cidades, o qual assumiu a formulação da política nacional de desenvolvimento urbano e habitacional. Mediante a realização de processos participativos, este novo órgão federal passou a garantir recursos para que o enfrentamento das problemáticas urbanas, em especial, as habitacionais, através das unidades da federação, sejam elas da esfera estadual ou municipal (Cardoso; Aragão, 2013).

No início de 2007, é anunciado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que se trata de um grande pacote de investimentos em diferentes áreas, com o objetivo de superar a situação de baixo crescimento econômico do país, focando principalmente em obras de infraestrutura, com obras de urbanização em assentamentos precários realizadas em todo o país. Integrando-se com o programa, é proposto em 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida, investimento inédito do governo na produção de habitações de interesse social. (Bonduki, 2008). Apesar do discurso da defesa pela moradia digna para a população mais vulnerável, o PMCMV teve como objetivo dinamizar a economia através do crescimento da indústria da construção civil e da ampliação do mercado imobiliário, gerando empregos, incrementando o consumo e minimizando os efeitos da crise internacional de 2008 (Cardoso; Aragão, 2013).

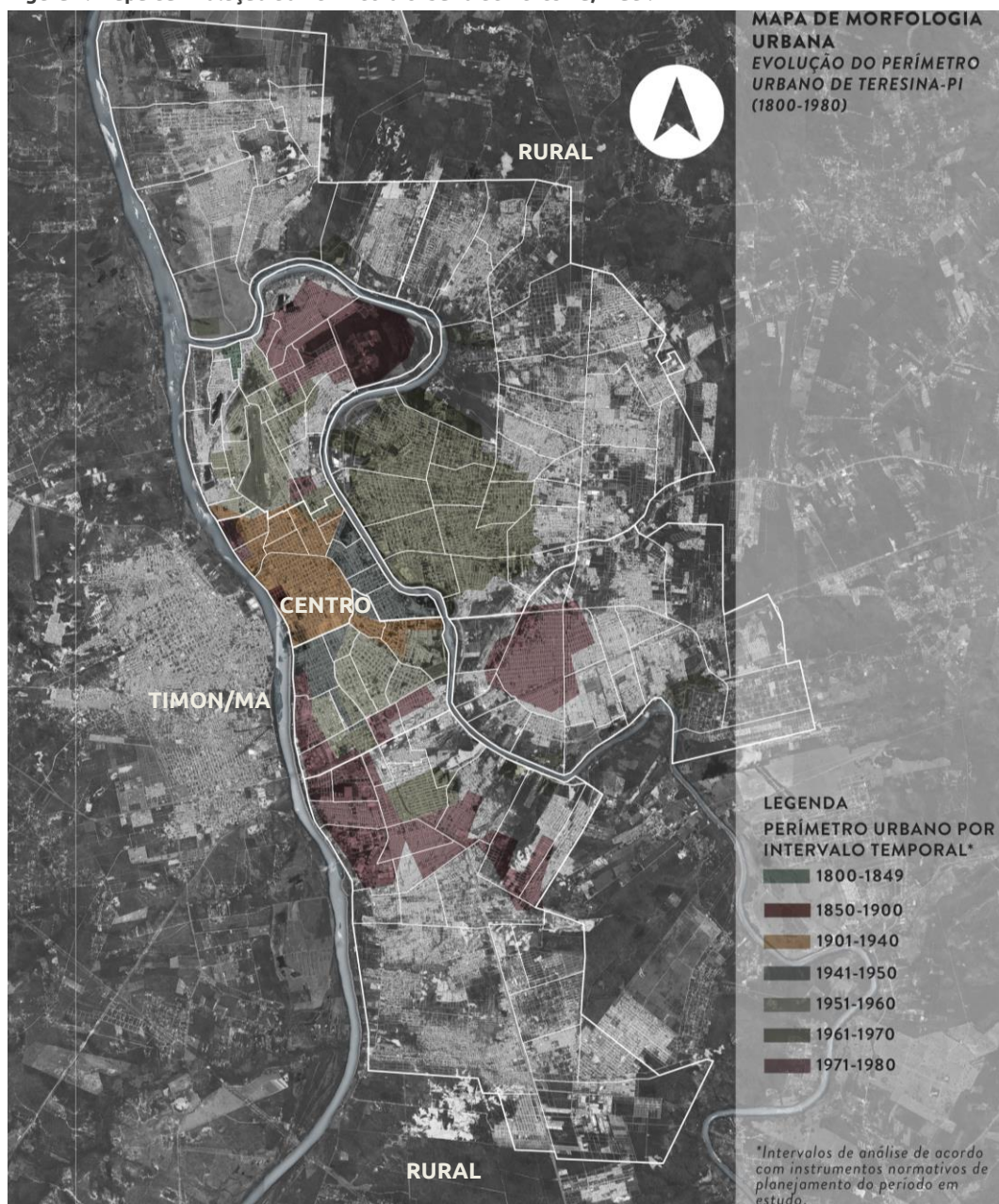
No entanto, quando o protagonismo da política habitacional se insere em um viés de aceleração de desenvolvimento econômico, reproduz-se um padrão de segregação e fragmentação socioespacial, fortemente associado à especulação imobiliária e marcado pela intensificação das precariedades urbanística e ambientais nas franjas periféricas das cidades (Moreira; Ribeiro, 2016). Além disso, a provisão habitacional de interesse social esteve por vezes atrelado ao atendimento de demandas oriundas de intervenções em favelas, nas quais fez-se necessário a remoção de parte das comunidades, ou mesmo da totalidade, a depender da estratégia projetual formulada pelos agentes tomadores de decisão. Portanto, o presente trabalho busca analisar como se deu a estruturação e expansão do espaço urbano periférico da cidade de Teresina, Piauí, através da política urbana e habitacional e da intervenção em assentamentos populares periféricos.

ESTRUTURAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES DO ESPAÇO URBANO

EXPANSÃO URBANA E A POLÍTICA HABITACIONAL: ATUAÇÃO DO BNH EM TERESINA.

Teresina, capital do Piauí, é marcada por uma urbanização com forte processo de fragmentação socioespacial, com a presença de assentamentos precários nas periferias e áreas de expansão formadas por grandes conjuntos habitacionais, implantados desde a época do Banco Nacional de Habitação (BNH), na década de 1970 (Figura 1). Essa fragmentação é marcada pelo constante aumento dos limites do perímetro urbano da cidade, conforme a implantação de novos conjuntos habitacionais ocorriam nos eixos de expansão, observados no mapa nas manchas em verde e vermelho, correspondentes ao período de atuação do BNH, entre as décadas de 1970 e 1980, em direção a região Norte e Sul da cidade. Além disso, o constante espraiamento horizontal da mancha urbana contribuiu para a formação de grandes vazios urbanos, intensificando o processo de crescimento desordenado nas periferias.

Figura 1: Mapa da Evolução do Perímetro Urbano de Teresina, Piauí.



Fonte: Teresina. Elaborado pela autora.

Eixo central da política urbana no período do governo autoritário (1964-1985), a questão da habitação tratava-se do principal alvo dos instrumentos de controle e amortecimento de conflitos sociais, decorrentes do descontentamento da população com o regime em vigor, além de estimular e dinamizar setores da economia em crise, garantindo a aceleração do processo de acumulação e concentração de renda dos grupos dominante (Lima, 1996).

As políticas públicas sociais do período do regime autoritário possuíam características liberais, sendo marcadas pelo binômio estatismo-privatização. Nesse caso, os critérios de mercado conduziam as políticas públicas, tendo seus objetivos sociais ficado em segundo plano (Lima, 1996). Assim, tem-se a construção, por exemplo, de grandes conjuntos habitacionais em

áreas distantes das centralidades da cidade ou até mesmo fora do perímetro urbano, sem acesso a equipamentos sociais, oportunidades e emprego e infraestrutura urbana básica, o que contribuiu para a intensificação do processo de segregação socioespacial urbana da população mais vulnerável, fragmentação do espaço urbano e o consequente crescimento do número de assentamentos precários em áreas periféricas.

O processo de expansão urbana de Teresina é um reflexo da política habitacional federal do governo autoritário, com a implantação de grandes conjuntos de moradias populares nas periferias da cidade. O eixo de expansão da cidade se deu pelas direções Norte-Sul, sendo a porção Sul a que mais concentrou conjuntos habitacionais provenientes do BNH, com mais de 2.000 unidades habitacionais apenas em um conjunto, o Parque Piauí (Figura 2), construído em 1969 a cerca de 7km de distância do perímetro urbano da cidade (Lima; Viana, 2019).

Figura 2: Vista aérea do Conjunto Habitacional Parque Piauí em 1968, fora do perímetro urbano da cidade.



Fonte: Arquivo COHAB-PI.

A área vinha se consolidando como principal eixo de crescimento da cidade, com a construção da rodovia BR-316, ainda na década de 1960, interligando o estado do Piauí com Pernambuco, Bahia e o restante do país. Além disso, a região era a principal porta de entrada da população migrante do campo e de outros estados, como Maranhão e Pará. Esse contexto atraiu investimentos federais e estaduais para a área, tornando-se área prioritária para o beneficiamento de serviços como instalação da rede de abastecimento de água, energia elétrica, abertura e pavimentação de vias, consolidando-se com a implantação do Distrito Industrial e do Conjunto Parque Piauí, além da posterior implantação da estação de energia

elétrica da Companhia Hidrelétrica de Boa Esperança (COHEBE), que contribuiu ainda mais para a ocupação e adensamento da região.

Apesar dos investimentos transformarem o espaço urbano do local, também serviram como instrumentos de especulação imobiliária, valorizando as grandes propriedades de terra localizadas na zona sul, pertencentes a grandes latifundiários. Além disso, o adensamento da área e o fluxo campo-cidade aumentaram consideravelmente após os investimentos, acarretando a ocupação não planejada de uma grande massa populacional na área, formando um espaço urbano marcado por profundos contrastes sociais.

Dos cinco Conjuntos Habitacionais construídos na década de 1960 – Tabuleta, São Raimundo, Primavera I, Monte Castelo e Parque Piauí –, apenas o Conjunto Primavera não se localizava na zona sul da cidade, indicando a região como área preferencial para construção de unidades habitacionais provenientes do BNH. Na década seguinte, a zona Sul continuou a ser o principal lócus de expansão da cidade, com a implantação de novos conjuntos habitacionais, porém com número mais reduzido de unidades habitacionais, totalizando 671 novas casas até metade da década de 1970.

A partir de 1977 tem-se um maior investimento no setor habitacional por parte do governo estadual, implementando grandes conjuntos aos moldes do Parque Piauí, como o Saci, com mais de 2.000 unidades e o Bela Vista, com 912 unidades (Lima, 1996). Destaca-se que ambos os conjuntos estavam localizados fora do perímetro urbano da época. Assim, a implementação de áreas densamente povoadas em periferias distantes acabou criando vazios urbanos, que possuíam função especulativa ao se valorizarem com a implantação de infraestruturas urbanas básicas destinadas aos Conjuntos, além da intensificação do processo de periferização e dos conflitos por terra. Como destaca Santoro (2014), sobre a atuação do BNH nos centros urbanos:

(...) ao se fazer uma política habitacional sem o apoio de uma política urbana fundiária, limitou-se ainda mais o acesso ao direito à moradia e à cidade. O tipo e a forma como os financiamentos aconteceram explicam os resultados: havia casa, mas não necessariamente infraestrutura urbana, espaços públicos e equipamentos sociais (Santoro, 2014, p. 172).

É importante destacar que a orientação privatista do BNH também se revela quanto à população alvo do Programa. A partir da década de 1970, grande parte das unidades habitacionais financiadas eram destinadas ao mercado econômico, que incluía famílias com renda média a partir de seis salários-mínimos, excluindo a população do mercado popular, com faixa de renda de um a cinco salários-mínimos, que representava a maior demanda por moradia na época (Lima; Viana, 2019). Assim, foram criados programas alternativos para o atendimento da população de baixa renda, como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), que tinha como objetivo garantir condições de saneamento e infraestrutura urbana básica, deixando para o mutuário os encargos da construção da habitação. No entanto, o programa não teve abrangência expressiva, sendo financiados pouco mais de 40.000 lotes em todo país até a década de 1980 (Azevedo; Andrade, 2011).

Apesar de algumas medidas tomadas posteriormente na tentativa de minimizar a crise da política habitacional do BNH, como ampliação da faixa salarial do mercado popular e maior rigor para comprovação de renda, persistia a incapacidade de pagamento das famílias contempladas com unidades habitacionais, devido à deflação salarial e aos elevados reajustes das prestações das unidades (Lima; Viana, 2019). Aliado à instabilidade econômica do país, o encerramento das atividades do BNH ocorre em 1986, transferindo suas atribuições e recursos para a Caixa Econômica Federal, o que não trouxe grandes transformações na questão habitacional. Isso foi traduzido pela ausência de propostas para o setor nesse período, até os anos 2000.

Com a indefinição de uma política habitacional federal e a baixa capacidade institucional do Estado do Piauí e do Governo Municipal de Teresina na formulação de uma política urbana local, a partir da década de 1980 percebe-se maior ocorrência e intensificação de conflitos por moradia na cidade, impulsionados pelo aprofundamento da crise urbana, e a precarização da produção de moradia para a população mais vulnerável. Apesar do grande número de unidades habitacionais construídas na cidade, o déficit habitacional em Teresina em 1987 era estimado em 27.000 unidades (Teresina, 1987).

Assim, a partir da década de 1980 se tem um maior protagonismo de movimentos sociais em busca de melhores condições de vida para a população urbana, com destaque para os movimentos por moradia, como o “movimento dos sem-teto”, resultado das ocupações urbanas informais que se espalharam pela cidade a partir de 1985, e a Federação das Associações de Moradores e Conselheiros Comunitários do Piauí (FAMCC), estando à frente pela luta por habitação nesse contexto. Além disso, outro agente social que teve papel importante na garantia das reivindicações populares foi a Igreja Católica, negociando com órgãos do governo para remediação de conflitos por terra (Lima, 1996). No entanto, o Estado continuou a utilizar mecanismos para desocupação de áreas alvo de conflito de terra, através da reintegração de posse para os proprietários legais, garantindo assim a manutenção da dinâmica de poder e acúmulo de riquezas dos grandes proprietários de terras.

A QUESTÃO DAS FAVELAS EM TERESINA E A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO

A construção de conjuntos habitacionais através da política federal do BNH não conseguiu resolver a problemática da moradia na cidade até os anos 1980, com um aumento significativo de conflitos por habitação na década seguinte, impulsionados pela ausência e ineficiência de políticas públicas que garantissem o direito à moradia. A atuação do poder público municipal para diminuir a ocorrência dessas ocupações limitava-se a ações fragmentadas e isoladas, que não integravam uma política urbana global, priorizando a estruturação da malha viária e projetos pontuais de assistência social e serviços coletivos, como a implantação de escolas e postos de saúde. Já o fenômeno da favela era visto como uma questão de segurança pública e não social. Assim, o enfrentamento por parte do poder público vinha na forma de repressão policial, expulsando as populações das áreas ocupadas.

Com o aumento da ocorrência de ocupações e intensificação do processo de favelização na cidade, o Estado precisou estruturar um setor para gerir e controlar os conflitos existentes na cidade, traduzindo-se no reconhecimento inicial, pelo poder público municipal, da problemática da favela como questão urbana e social. Assim, a gestão do então prefeito Wall Ferraz (1986-1988) institui um novo Plano Diretor, o II PET, que deveria ser um instrumento normativo e orientador de processos de transformação urbana, tanto nos aspectos políticos e sociais quanto nos aspectos físicos e ambientais (Teresina, 1988). Na prática, o governo municipal inicia uma “Campanha de Desfavelamento” na década de 1980, com ações voltadas aos conflitos por terra e garantia de melhores condições de moradia.

No entanto, essas ações se voltam à conflitos isolados, além disso, as melhorias mencionadas acabaram se relacionando a obras de grande impacto, como a implementação do anel viário e abertura de novas ruas e avenidas, o que acarretou ações de despejo e remoções das populações das favelas. Isso acabou aumentando o número de ocupações em terrenos ociosos pela cidade, onde a população removida, diante da incerteza da disponibilidade de moradia, construía seus barracos nesses vazios urbanos. Isso reforça a ideia de que o desenvolvimento urbano brasileiro foge do enfrentamento da questão fundiária, preservando velhas alianças que sustentam poderem políticos (Maricato, 2001).

A partir do advento da Constituição Federal em 1988, tem-se um novo modelo de gestão de políticas públicas que atribui novas competências a diferentes esferas do poder e introduz novos mecanismos de participação democrática, como o princípio de descentralização, que rompeu com as políticas tradicionais centralizadas e tecnocráticas (Lima; Rodrigues Neto, 2006). Isso também significava um processo de municipalização de políticas públicas, que deveria garantir mais recursos, autonomia política e administrativa e novos instrumentos de participação da sociedade no processo de tomada de decisões.

No entanto, a ausência de uma política urbana nacional nessa época provocou uma desarticulação total das políticas de desenvolvimento urbano e social (Arretche, 2000), acarretando também na limitação de recursos, cabendo às administrações municipais introduzir novos modelos inovadores de impacto na qualidade de vida da população urbana, principalmente no âmbito da habitação e de urbanização de favelas.

A dinâmica espacial complexa de Teresina também apontava os limites e contradições do plano diretor em vigor (II PET). Assim, a gestão municipal assume o compromisso de justiça social e valorização da comunidade, conduzindo uma “política de bairros”, com investimentos em saneamento básico, infraestrutura e serviços urbanos, além de ações pontuais de assentamentos de famílias removidas de áreas vulneráveis. Percebe-se que a atuação da gestão municipal manteve a postura tradicional tecnocrática de atuação sobre conflitos urbanos, evitando a problemática da questão fundiária e imobiliária (Lima; Rodrigues Neto, 2006).

A fragilidade do governo local na capacidade de formulação de políticas públicas urbanas refletia-se na intensificação dos conflitos por terra e moradia, e na ausência de uma política

habitacional que atingisse a população mais vulnerável, resultando um aumento de ocupações irregulares na cidade. De acordo com o Censo de Vilas e Favelas de Teresina, em 1993, a cidade contava com 141 favelas, totalizando 14.077 domicílios e 14.542 famílias (Teresina, 1993).

É nesse contexto que surge, no final da década de 1990, o Programa Vila-Bairro, na gestão Firmino Filho (1997-2000), seguindo o discurso de um governo eficiente e empreendedor, que tinha como prioridades as áreas de educação, saúde, habitação, saneamento básico e geração de emprego e renda. O programa surge como parte das ações integradas, de caráter estratégico e de grande impacto no espaço urbano da cidade, que englobava outros projetos como Lagoas do Norte, Revitalização do Centro, Prefeitura nos Bairros, Orçamento Popular, Agência de Desenvolvimento e Agenda Teresina (Teresina, 1997).

O Projeto Vila-Bairro correspondeu a uma ação direta e de grande visibilidade nas favelas da cidade, sendo o principal marco da gestão municipal, devido a ampla intervenção no espaço urbano. O Projeto tinha como objetivo responder ao quadro de empobrecimento da população de Teresina, reconhecendo a existência de duas cidades: a cidade formal e a cidade real. Assim, constrói-se uma política urbana orientada ao enfrentamento da segregação e fragmentação do espaço urbano.

No entanto, as ações do programa focaram no redesenho do espaço urbano com intervenções urbanas em áreas periféricas, idealizando que, ao garantir equipamentos sociais e condições de geração de renda em assentamentos precários, seria possível realizar objetivamente a integração das áreas social e ambientalmente vulneráveis com o restante da cidade. Assim, as áreas beneficiadas ganhariam nova dinâmica, assumindo status de bairro.

Quando o município passa a receber recursos federais do FGTS e posteriormente do BNDES, em 1998, configura-se assim a tendência de dependência de financiamento federal pelos governos locais, que também dependem de equipes técnicas locais habilitadas para apresentação de projetos capazes de angariar recursos (Cardoso; Ribeiro, 2000). Na prática, as ações propostas pelo programa não conseguiram se desenvolver simetricamente ao longo tempo, submetidas à liberação dos recursos externos e a critérios técnicos das instituições financiadoras, demonstrando a fragilidade do governo local em executar grandes projetos, devido a disponibilidade de recursos. Até os anos 2000, somente as metas de pavimentação e construção de unidades habitacionais tinham sido cumpridas quase inteiramente, enquanto as demais ações não obtiveram bom desempenho. Isso acabou frustrando as comunidades que deveriam ter sido beneficiadas, que se queixam do atraso das obras prometidas e chegada de recursos.

A NOVA POLÍTICA HABITACIONAL: O PAC E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA.

Com a criação do Estatuto da Cidade, em 2001 (Lei Federal 10.257/2001), tem-se a reafirmação do princípio social da propriedade, em que o estatuto definiu diretrizes para o

cumprimento dessa norma e estabeleceu como o instrumento básico da política urbana o Plano Diretor Municipal. Assim, inicia-se um processo de municipalização da política habitacional. Outro importante marco institucional foi a criação, em 2003, do Ministério das Cidades, que permitiu a institucionalização de novas políticas voltadas ao enfrentamento das problemáticas urbanas e habitacionais (Cardoso; Aragão, 2013). Em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Habitação, tem-se as novas bases institucionais que orientaram o Estado e demais agentes na problemática do déficit habitacional no Brasil.

A partir de 2005, tem-se uma valorização da questão habitacional pelo governo federal, que juntamente com uma melhora do panorama econômico do país, permitiu a elevação dos investimentos em programas habitacionais, com a aprovação do projeto de lei para criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), marcando um compromisso do governo federal em prover moradias para a população mais vulnerável (Cardoso; Aragão, 2013).

A partir de 2007 tem-se com o lançamento do PAC e sua modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários, grandes investimentos que buscavam superar os gargalos de infraestrutura urbana e as condições de precariedade das favelas, um novo momento na trajetória das intervenções de urbanização de favelas no país. As operações eram orientadas por uma perspectiva multisetorial, que incorporasse as questões urbanas, habitacionais, fundiárias, sociais e ambientais das cidades. No entanto, observa-se que o PAC-UAP desempenhou baixos índices de execução, devido a limitada capacidade de determinados municípios em elaborar e implantar políticas urbanas. Além disso, o programa perdeu importância na agenda nacional com a emergência do PMCMV, que se apresentou como uma política setorial capaz de promover o aquecimento da economia e retomada de empregos através do setor da construção civil e prover, de forma rápida e barata, habitação de interesse social (Silva, 2019).

Lançado pelo governo federal em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida, regulamentado pela lei 11.977, teve como objetivo a construção de um milhão de casas em um ano. O programa fazia parte do projeto de viabilização de ações do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), que estabeleceu propostas que consideravam a diversidade da problemática da moradia no país, desenhando estratégias públicas e provadas para equacionar as necessidades habitacionais do Brasil (Bonduki, 2009).

Na primeira fase do programa, os recursos financeiros foram distribuídos nas unidades federativas proporcionalmente ao déficit habitacional dos estados e de acordo com as faixas salariais, divididas em três: famílias com renda até três salários-mínimos (Faixa 1); famílias com renda entre três e seis salários-mínimos (Faixa 2); e famílias com renda entre seis a dez salários-mínimos (Faixa 3). Apesar do discurso da defesa pela moradia digna para a população mais vulnerável, o PMCMV teve também o objetivo de impactar a economia através do crescimento da indústria da construção civil e da ampliação do mercado imobiliário para as

famílias da Faixa 3, minimizando os impactos da crise econômica internacional de 2008 (Cardoso; Aragão, 2013).

Os resultados diretamente esperados através do PMCMV mediante a provisão habitacional atraíram os esforços dos agentes envolvidos no curto prazo, decorrendo na aparente redução das intervenções em favela. Na verdade, a complexidade e a necessidade de uma abordagem intersetorial do projeto de urbanização de favelas exigem um tempo maior para a sua concepção e, especialmente, para a sua execução, favorecendo à maior representatividade da provisão habitacional de interesse social.

Apesar do viés inédito de atingir efetivamente a população de baixa renda com a produção de Habitação de Interesse Social, o programa acabou gerando um aumento no preço da terra, gerando efeito de grande risco referente à localização dos empreendimentos no espaço urbano. Isso ocorre porque o setor privado se tornou agente protagonista na produção de moradias, portanto, a viabilização dos projetos ocorre de acordo com as regras do mercado. Assim, as construções do PMCMV são usualmente implementadas nas bordas urbanas, repetindo os erros observados no período do BNH. Essa atuação aprofunda a problemática dos preços da terra e a segregação socioespacial.

Pode-se inferir que a ausência de instrumentos de controle do uso e ocupação do solo e a ausência de uma estratégia territorial integrada comprometem a viabilização da construção desses conjuntos em áreas centrais. Além disso, elevam o custo da terra urbanizada, o que tende a comprometer a resolução da problemática habitacional e contraria os pressupostos da Política Nacional de Habitação. A descentralização política que foi instituída pela Constituição acabou gerando um problema de articulação administrativa (Cardoso; Aragão, 2013). A atuação do PMCMV se orienta para o projeto financeiro e quantitativo da política habitacional, voltando-se ao desenvolvimento econômico, com urgência em flexibilizar o acesso aos recursos e tratando a habitação como produto de consumo, priorizando o alargamento de financiamento para produção de unidades para as Faixas 2 e 3 e viabilizando novos empreendimentos a partir das dinâmicas de mercado, buscando terras mais baratas e distantes da centralidade urbana.

ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO DA POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL NO ESPAÇO PERIFÉRICO DE TERESINA.

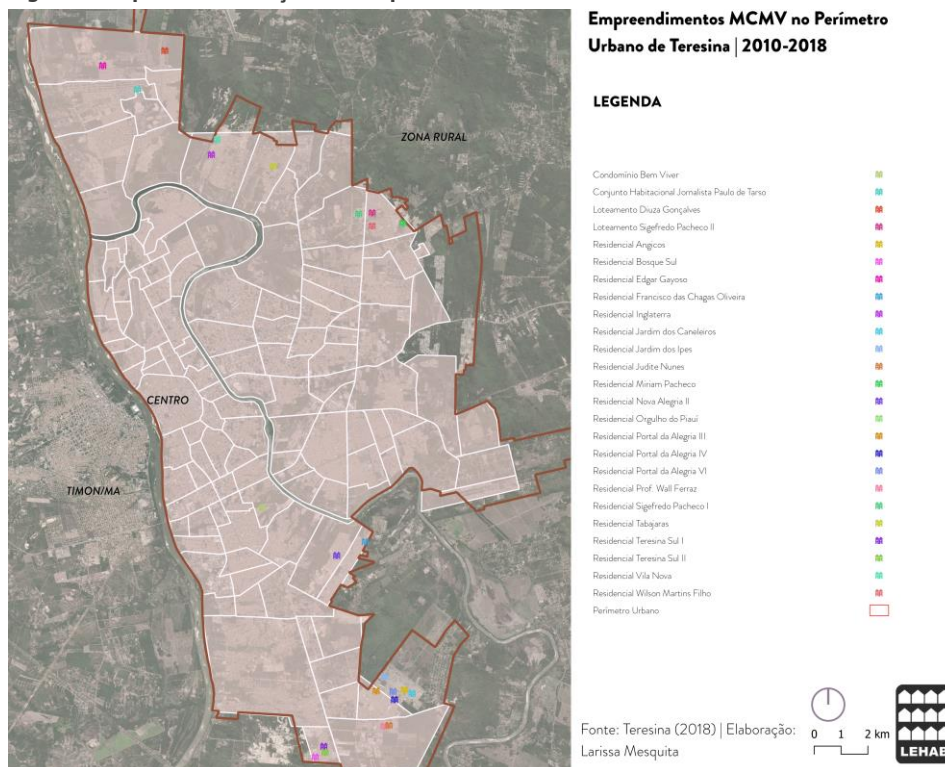
Com o advento do PMCMV, o estado do Piauí recebeu uma cota de investimentos em habitações para a primeira fase do programa de acordo com o seu déficit habitacional, em 2010. Foram contratadas 17.835 unidades habitacionais no primeiro ano, e mais 23.534 unidades nos dois anos seguintes de 2011 e 2012, fazendo do Programa um poderoso instrumento de dinamização da economia através da construção civil e do setor imobiliário (Lima, 2018).

Teresina teve destaque na produção habitacional entre os municípios do estado, com quase metade das unidades habitacionais totais, 47,5%. Esse destaque deve-se tanto ao fato de a

capital possuir maior déficit de moradias, quanto pelo peso da dinâmica do mercado de terras na construção dos empreendimentos, visto que é o agente privado (construtoras e setor imobiliário) que escolhe em qual município irá investir. Além disso, a cidade possui grandes lotes de terras com preços atrativos em áreas de expansão nas bordas do perímetro urbano, e expectativa de demanda para as faixas 2 e 3.

No entanto, observa-se que a distribuição dos empreendimentos na Faixa 1 do Programa ainda segue a mesma lógica de intervenções habitacionais do BNH, na década de 1970, erguendo mega conjuntos nas bordas urbanas (Figura 3), em áreas com pouca ou nenhuma infraestrutura. Isso é reforçado pelo padrão dominante de empreendimentos horizontais, principalmente para conjuntos da Faixa 1. Essa abordagem reitera as características do processo de urbanização de regiões metropolitanas em que há um forte processo de segregação socioespacial, reforçando os deslocamentos intraurbanos involuntários, afastando a população mais vulnerável para a periferia e ainda gerando especulação imobiliária (Lima, 2018).

Figura 3: Mapa da distribuição dos empreendimentos do PMCMV Faixa 1 em Teresina realizados até 2018.



Fonte: Elaborado pela autora.

Observando o mapa da distribuição de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em Teresina, nota-se que grande parte dos conjuntos foram implementados em áreas periféricas, distantes da região central da cidade. Essas áreas não contam com infraestrutura e serviços adequados para os moradores dessas habitações, que se veem segregados do restante da cidade, apesar da garantia de moradia. Como observaram Fix e Arantes (2009),

“Na ânsia de poder viabilizar o maior número de empreendimentos, o poder local ficará refém de uma forma predatória e fragmentada de expansão da cidade”.

Além disso, outros arranjos legais e institucionais permitiram a perpetuação dessa atuação segregadora. A lei 4.831 de 26 de outubro de 2015, por exemplo, instituiu um novo perímetro urbano e alterou a definição de zona urbana, deixando de ser compreendida como área urbanizada e área de expansão urbana para ser entendida unicamente como área urbanizada (Lima, 2018). Nota-se, portanto, que a ferramenta de regulação do uso e ocupação do solo, o Plano Diretor, não é devidamente aplicada e pode ser facilmente alterada através de arranjos jurídicos, servindo aos interesses de agentes privados, como as construtoras, que conseguem comprar grandes glebas mais baratas em áreas periféricas e instalar os empreendimentos subsidiados pela Faixa 1 do programa nessas áreas.

Os prejuízos da perpetuação dessa atuação fragmentadora afetam tanto o espaço quanto a população alvo da política. De acordo com Rolnik e Nakano (2009),

Além de encarecer a extensão das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar locais cada vez mais distantes, o afastamento entre locais de trabalho, os equipamentos urbanos e as áreas de moradia aprofundam as segregações socioespaciais e encarecem os custos de mobilidade urbana. As longas viagens diárias entre a residência e os locais de trabalho ou de ensino congestionam as vias e os transportes coletivos, prejudicando a qualidade de vida coletiva (Rolnik; Nakano, 2009).

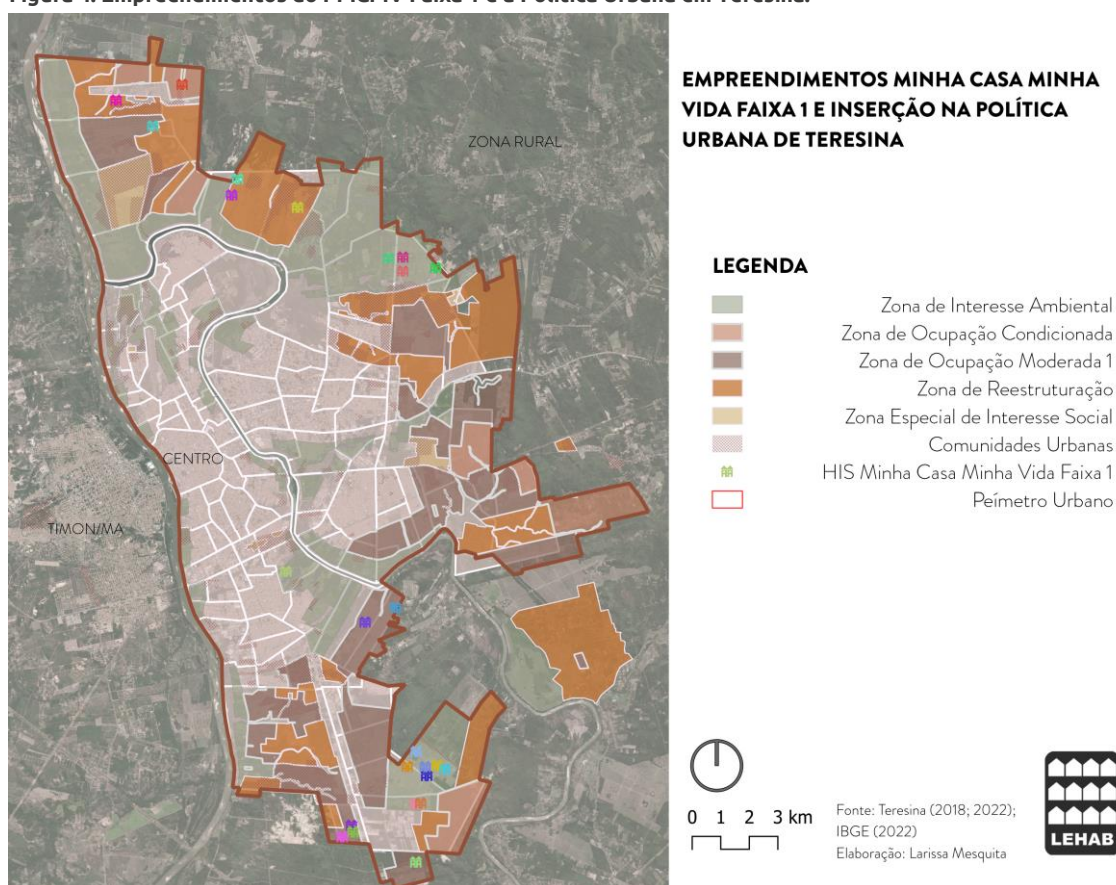
O Plano Diretor, quando não é devidamente aplicado, permite a perpetuação da atuação segregadora do Programa e pode ser facilmente alterado pelo executivo e legislativo municipais, servindo aos interesses de agentes privados, como as incorporadoras e construtoras, que conseguem comprar grandes glebas mais baratas em zonas periféricas e instalar os empreendimentos subsidiados pela Faixa 1 do programa em áreas com graves problemas de inserção urbana.

Observando a política urbana atual da cidade, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), aprovado em 2019, busca articular-se com as diretrizes da Agenda 2030 e da Nova Agenda Urbana, empregando a metodologia de Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Sustentável (DOTS), numa tentativa de controlar o espraiamento do perímetro urbano e promover o direito à cidade para comunidades de baixa renda, garantindo o acesso à moradia e infraestrutura urbana de qualidade por meio de estratégias territoriais, socioeconômicas e de gestão governamental (Leal Júnior *et al*, 2022).

Buscando ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da cidade, o PDOT almeja flexibilidade de uso do solo, com um zoneamento permissivo, compatibilizando diferentes usos em uma mesma zona, empregando elementos do Novo Urbanismo e do urbanismo sustentável (Souza, 2011; Farr, 2013). Para garantir a função social da propriedade, o plano enfrenta a especulação imobiliária criando barreiras legais para a ocupação de terrenos em áreas carentes de infraestrutura. (Leal Júnior *et al*, 2022).

No entanto, ao observar a distribuição de empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV na mancha urbana de Teresina (Figura 4), identifica-se que estão contidos em apenas duas Macrozonas: Ocupação Moderada (MZOM) e Interesse Ambiental (MZIA). De acordo com a Lei Complementar N° 5.807/2022¹, a MZOM tem uso predominantemente residencial, apresentando-se parcialmente consolidada, com infraestrutura incompleta e significativa presença de vazios urbanos, além da presença de núcleos urbanos informais. Ainda segundo a lei, a macrozona é prioritária para investimentos em complementação de infraestrutura e equipamentos públicos, além de ações de regularização fundiária (Teresina, 2022).

Figura 4: Empreendimentos do PMCMV Faixa 1 e a Política Urbana em Teresina.



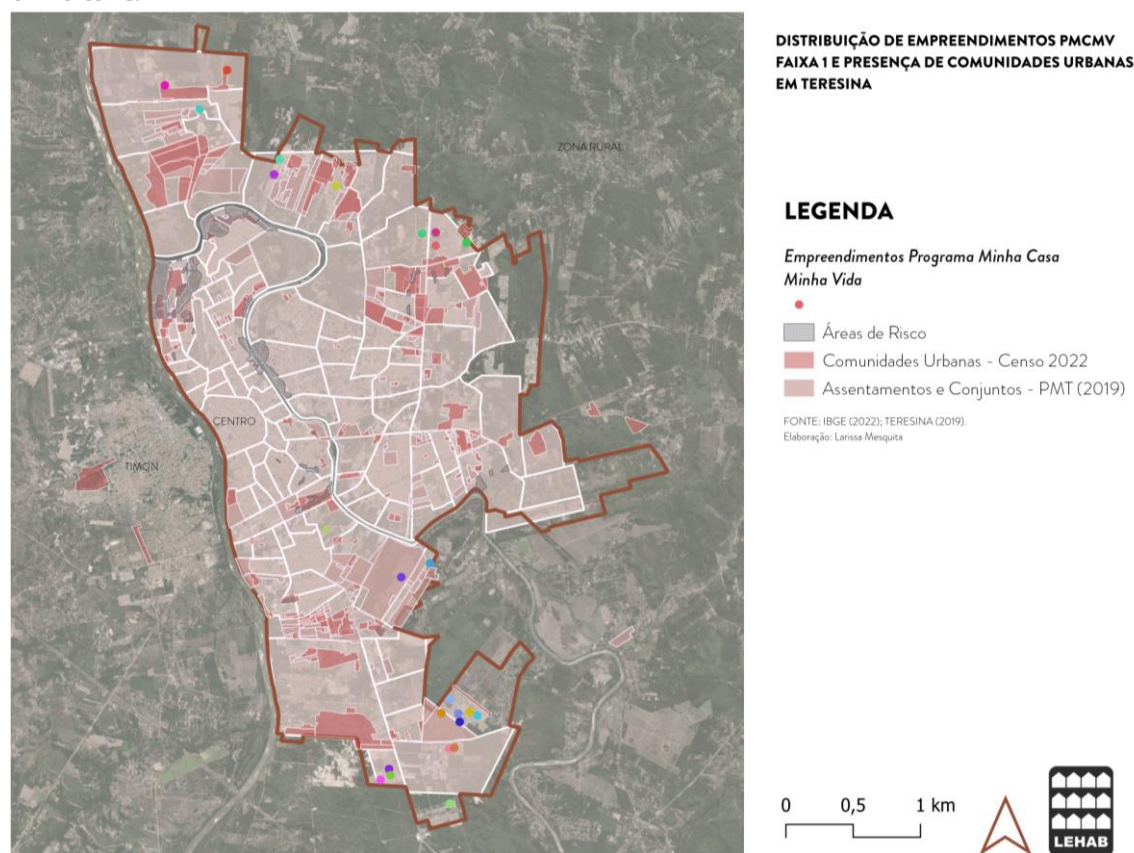
Fonte: Elaborado pela autora.

No entanto, não são identificadas na política urbana estratégias ou ações que apontem caminhos para alcançar esses objetivos, e o que se observa na prática, são grandes conjuntos residenciais distantes de equipamentos de mobilidade e equipamentos sociais, perpetuando a negação do direito à cidade da população mais vulnerável. Além disso, observa-se que o município estabelece as Zonas de Reestruturação nas áreas de borda do perímetro urbano, numa tentativa de conseguir flexibilizar os limites da área urbanizável através de diretrizes e instrumentos urbanísticos previstos para a zona, e garantir infraestrutura para a produção de loteamentos periféricos, colaborando para a manutenção da expansão urbana como estratégia imobiliária (Santoro, 2014).

Assim, pode-se inferir que a política urbana de Teresina apresenta profundas contradições, pois mesmo sendo pautada por diretrizes de adensamento orientado pelo transporte sustentável, de acordo com o modelo DOTS, na prática, há a valorização de terras de forma privada que geram o ônus público do crescimento disperso (Santoro, 2014), visto que as áreas da Zona de Reestruturação estão concentradas nas bordas do perímetro urbano. Além disso, a implantação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) é insuficiente para a demanda da cidade, ocorrendo na política apenas como forma de consolidação de assentamentos precários em áreas periféricas, não sendo utilizadas como áreas para implantação de empreendimentos Faixa 1 do PMCMV ou programas de Urbanização, como o PAC.

Como reflexo da desarticulação entre a política urbana e a política habitacional, observa-se a dinâmica da presença de grandes assentamentos e comunidades urbanas adjunto aos empreendimentos do PMCMV Faixa 1 (Figura 5). De acordo com dados do Censo de 2022, o número de comunidades urbanas em Teresina aumentou de 113 (número de Aglomerados Subnormais segundo o Censo de 2010) para 170 em 2022, com cerca de 198 mil pessoas morando em favelas e comunidades urbanas, totalizando cerca de 22,88% da população total da cidade (IBGE, 2022).

Figura 5: Empreendimentos do PMCMV Faixa 1, Assentamentos Precários (2010) e Comunidades Urbanas (2022) em Teresina.



Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se que grande parte dos assentamentos estão localizados nas franjas periféricas, reflexo do longo processo de desfavelamento que correu na cidade desde o século XX e

contribui para o mito da inexistência delas, visto que a paisagem das comunidades urbanas se funde com a paisagem da zona rural. Isso também é intensificado pelo modelo de ocupação do solo espraiado, com a presença de grandes vazios urbanos e assentamentos adensados.

Conclui-se que a política urbana não se articula com a política habitacional, gerando incongruências marcantes refletidas no espaço urbano da cidade e na qualidade de vida dos habitantes. A presença de comunidades urbanas em áreas próximas de conjuntos habitacionais e empreendimentos do PMCMV e o aumento recente do tamanho desses assentamentos, observados no mapa da Figura 5, são algumas dessas incongruências.

Portanto, a política habitacional que tem sido empregada em Teresina além de não resolver o déficit de moradias na cidade, tem sido responsável, direta e indiretamente, pela intensificação dos problemas de periferização e fragmentação urbana enfrentados pela cidade, piorando a qualidade de vida da população.

O último Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Teresina, elaborado em 2012, se fez valer do Plano Diretor Agenda 2015 (Teresina, 2002) para realização de diagnóstico e proposição de diretrizes no tocante ao planejamento do setor habitacional no município. No entanto, o plano não estabeleceu instrumentos de controle de densidade e ocupação do território, além de não ter estabelecido mecanismos para frear a expansão do perímetro urbano e seus impactos (Melo, 2015). O PLHIS limitou-se a realizar um diagnóstico da realidade socioeconômica da cidade e da questão da moradia, o que subsidiou as ações da gestão municipal no que se refere à provisão habitacional.

Ademais, vale destacar que o diagnóstico realizado pelo PLHIS das Vilas e favelas de Teresina resultou na formulação de propostas para regularização fundiária e qualificação urbana das Vilas da cidade². Quanto as favelas, o Plano diretor da Agenda 2015 (Teresina, 2002) afirmava não ser possível realizar a melhoria delas, sendo necessário a remoção e reassentamento da população residente nessas comunidades. Portanto, a política do desfavelamento mantém-se como instrumento de negação da existência desses assentamentos e de negação do direito à cidade da população dessas comunidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos avanços ocorridos em direção a uma política urbana mais democrática no início do século XXI, a descentralização das políticas urbana e habitacional expõe contradições dos objetivos econômicos e sociais do PMCMV em seu propósito para resolver o déficit habitacional a partir da atuação de agentes privados. O protagonismo desses agentes faz com que os empreendimentos sejam viabilizados de acordo com as dinâmicas de mercado, que buscam terras mais baratas, localizadas em áreas de bordas urbanas, que não apresentam infraestrutura adequada e afastam a população mais pobre da região central da cidade, reforçando a lógica segregadora capitalista de produção do espaço.

A análise na cidade de Teresina confirma essa atuação, revelando a perpetuação de antigas práticas que já se provaram ineficazes, em novas roupagens. A localização concentrada de empreendimentos da Faixa 1 nas áreas de expansão periféricas das zonas Norte, Leste e Sul da cidade expõem a estratégia dos agentes privados de ampliação da margem de lucro com a compra de terras mais baratas (e mais distantes) com a construção de habitações de baixo custo. Do outro lado, a ausência de controle do uso e apropriação do solo urbano pelo poder público amplia a problemática do direito à cidade.

Paralelo a isso, a prática da negação das favelas devido ao espraiamento horizontal e fragmentado do perímetro urbano de Teresina aprofunda as desigualdades socioespaciais, visto que a população mais vulnerável, historicamente removida para as periferias da cidade através de políticas de desfavelamento do século XX, continuam a ter seu direito à cidade negado. Somado a isso, a desarticulação da política habitacional com a política urbana aprofunda a problemática da especulação imobiliária e do déficit habitacional. Apesar da extensa produção de unidades habitacionais associadas ao PMCMV em Teresina, o número de favelas e a população residente em comunidades urbanas aumentou consideravelmente, o que demonstra que a provisão de moradias não conseguiu atingir os grupos mais vulneráveis na cidade.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização Rio de Janeiro**. São Paulo: Editora Revan/FAPESP, 2000.

AZEVEDO, Sergio; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **arq.urb**, n. 1, p. 70–104, 2008.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. 1 maio 2009. Teoria e Debate. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

CARDOSO, Adauto Lucio. Política habitacional: a descentralização perversa. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, ano XV, n. 1, p. 105-122, 2001.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: [CARDOSO, Adauto Lúcio (org.)]. **O Programa Minha Casa Minha vida e seus efeitos territoriais**. Letra capital, Rio de Janeiro, p. 17-65, 2013.

CARDOSO, A. L. (Org.); RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **A Municipalização das Políticas Habitacionais - Uma Avaliação da Experiência Recente (1993-1996)**. Rio de Janeiro: Observatório - IPPUR/UFRJ-FASE, 2000. v. 0. 48 p.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

FARR, Douglas. **Urbanismo Sustentável: desenho urbano com a natureza**. Porto Alegre: Bookman, 2013.

FIX, Mariana, ARANTES, Pedro Fiori. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. **União Nacional por Moradia Popular**, 2009. Disponível em: <https://unmp.org.br/como-o-governo-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao/>.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Favelas e Comunidades Urbanas**. IBGE, 2022.

LEAL JUNIOR, Jose Hamilton Lopes *et al.* Habitação de interesse social e o plano diretor de ordenamento territorial de Teresina, Piauí: uma tentativa de alinhamento à nova agenda urbana. **Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais**, v. 13, n. 1, p. 403–415, 2022. Disponível em: <<https://www.sustenere.co/index.php/rica/article/view/6922>>.

LIMA, Antônio Jesuítia. O Programa Minha Casa Minha Vida, a segregação urbana e a reprodução de velhas práticas. **Argumentum**, v. 10, n. 3, p. 257–271, 2018.

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

LIMA, Antônio Jesuítia de; RODRIGUES NETO, Edmundo Ximenes. Governo local e iniciativas de políticas urbanas em Teresina. **Cadernos Metrôpole**, n. 15, p. 113–144, 2006. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402838237006>>.

LIMA, Vânia Vieira; VIANA, Bartira Araújo da Silva. A DINÂMICA DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA EM TERESINA-PI. **InterEspaço: Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**, v. 5, n. 17, p. e11274, 2019. Disponível em: <http://periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/interespaco/article/view/11274>. Acesso em: 25 nov. 2024.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MELO, Constance de Carvalho Correia Jacob. **A dispersão urbana e habitação popular em Teresina-PI**. 2015. 211 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

MOREIRA, Tomás Antonio; RIBEIRO, Joana Aparecida Z. M. T. A questão fundiária brasileira no desenho das políticas nacionais de habitação: considerações a partir do início do século XXI. **Cadernos Metrôpole**, v. 18, p. 15–32, 2016.

ROLNIK, Raquel, NAKANO, Kazuo. **Direito à moradia ou salvação do setor?** Folha de São Paulo, 2009. Disponível em:
<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1403200909.htm>

SANTORO, Paula Freire. Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p. 169, 2014. Disponível em:
<<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/3837>>. Acesso em: 26 nov. 2024.

SILVA, Fernanda Lima e. **Prioridade política e capacidade burocrática: A implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários**. 2019, 317 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanas**. 8 ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2011.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. **Perfil de Teresina**. Teresina, 1987.

TERESINA. Prefeitura Municipal. **Lei nº 1.932 de 16 de agosto de 1988. II Plano Estrutural de Teresina**. Teresina: PMT, 1988.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo. **Censo das Vilas e Favelas de Teresina**. Teresina, 1993.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Planejamento. **Agenda 2030 Mapa de Aglomerados Subnormais**. Teresina, 2016.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. **Agenda 2015 Plano de Desenvolvimento Sustentável**. Teresina, 2002.

Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 5.481 de 20 de dezembro de 2019. Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT**. Teresina: PMT, 2019

VILLÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

¹ Lei complementar que modificou alguns aspectos do PDOT em 2022, através dos Projetos de Lei nº 193/2022 e nº 194/2022. As alterações foram realizadas através de uma parceria entre a Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLAN) e o Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON), revogando diversos

instrumentos urbanísticos e abrindo margem para a especulação imobiliária, principalmente em áreas ambientalmente frágeis, sendo consideradas como um retrocesso na construção de uma política urbana sustentável e participativa (Alencar, Oliveira e Diniz, 2024).

² É importante ressaltar que a política urbana de Teresina reiteradamente diferencia Vilas de Favelas. Num primeiro momento, no Censo de Vilas e Favelas (1999, p.2), afirma que vila é uma “área de moradia (comunidade) surgida a partir de ocupação por famílias sem-teto, sem obedecer às exigências feitas pela lei do parcelamento do solo, mas possível de ser regularizada, saneada e urbanizada”. Quanto à favela, o censo conceitua como área “localizada em áreas de risco, iminente (alagamento/desmoronamento) ou em leitos de vias públicas, sujeita quase sempre à remoção (Teresina, 1999, p.2). No Plano Diretor Municipal de 2006, a Agenda 2015, a política urbana afirma que as favelas são “(...) áreas de risco, impróprias à moradia, demandando por parte do poder público municipal, remoção das famílias para área de reassentamento (Teresina, 2006, p.22).