



## O Programa Minha Casa Minha Vida, a segregação urbana e a reprodução de velhas práticas

*The “My House, My Life” programme and urban segregation: new realities, old practices*

**Antônia Jesuíta de LIMA\***

**Resumo:** O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, surgiu com a perspectiva de equacionar problemas relacionados à carência de moradia, ao subsídio à casa própria e à regularização fundiária para a população de baixa renda. Desde então, tem-se destacado, na agenda nacional, pela produção em larga escala e pela promoção de mudanças territoriais profundas nas cidades brasileiras. Este artigo visa discutir a configuração espacial dos empreendimentos do PMCMV em Teresina-Piauí e seus efeitos na reprodução da segregação socioespacial. Constatou-se que, a despeito da oferta da moradia subsidiada, a prevalência dos mecanismos de mercado, no desenho da política, reitera a lógica excludente das intervenções em habitação popular.

**Palavras-chave:** Espaço urbano. Política habitacional. Segregação socioespacial.

**Abstract:** The “My House, My Life” Programme (MHML), launched in 2009, emerged to address problems related to the lack of housing, it included home ownership subsidy and land regularisation for the low-income population. Since then, it has excelled in the national agenda for its large-scale outputs and for having promoted deep territorial changes in Brazilian cities. This article discusses the spatial configuration of MHML developments in Teresina-Piauí, and its effects on the reproduction of socio-spatial segregation. The research found that despite the subsidised housing supply, the strength of market mechanisms in the policy design reiterated the same exclusionary logic of interventions in popular housing.

**Keywords:** Urban space; housing policy; socio-spatial segregation.

*Submetido em: 30/7/2018. Aceito em: 26/10/2018.*


### INTRODUÇÃO

Lançado em 2009 como uma estratégia para atenuar o impacto da crise internacional na economia brasileira, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), porém, inovava, ao incidir sobre o *déficit* habitacional do país, à medida em que sinalizava com a produção massiva de moradia, subsídio proporcional à renda das famílias, regularização fundiária e condições adequadas de moradia com acesso a equipamentos e serviços públicos.

Contudo, analistas como Rolnik e Nakano (2009) e Maricato (2009) apontaram que o desenho institucional do Programa, voltado para interesses privados e sem considerar as

---

\* Assistente Social. Doutora em Ciências Sociais. Professora Titular do Departamento de Serviço Social da UFPI. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal Piauí (UFPI, Teresina, Brasil). Campus Universitário Ministro Petrônio Portella, Bairro Ininga, Teresina (PI), CEP.: 64049-550. ORC ID: <<https://orcid.org/0000-0002-8044-890X>>. E-mail: <[a.je.l@uol.com.br](mailto:a.je.l@uol.com.br)>.

 © A(s) Autora(s)/O(s) Autor(es). 2018 **Acesso Aberto** Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional ([https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)), que permite copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material para qualquer fim, mesmo que comercial. O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

regulamentações do Estatuto da Cidade em relação à função social da propriedade e o acesso à terra urbanizada às famílias de baixa renda, geraria efeitos negativos. Até porque, dizem os críticos, não dispõe de estratégia urbanística ou fundiária tampouco conexão com uma política urbana, resultando num padrão periférico e precário de moradias populares, aprofundando as desigualdades socioterritoriais.

Isso foi confirmado por pesquisas como a de Cardoso, Aragão e Araújo (2011) que, ao analisarem os contratos na faixa de 0 a 3 salários mínimos (SM), identificaram tanto concentração de empreendimentos com, em média, 1.000 unidades em uma mesma área, lembrando o padrão do BNH, quanto periferação do atendimento deste segmento. Constatação semelhante à de Rolnik e outros (2015), Cardoso e Jaenisch (2014) e Pequeno (2013) ao atestarem que, conforme as faixas de renda, não apenas se altera a localização, periferia para a faixa 1 e áreas de urbanização consolidada para a 2 (3 a 6 SM) e a 3 (6 a 10 SM), como também o porte dos empreendimentos e a contiguidade, confirmando um padrão periférico de inserção urbana dos conjuntos do PMCMV.

Este artigo insere-se no debate, partindo de dados da pesquisa *O Programa Minha Casa Minha Vida nos municípios de Teresina (PI) e Timon (MA): avaliação do impacto social e econômico nas famílias beneficiárias*, financiada com recursos do CNPQ/MCTI, por meio do edital MCTI/CNPq/MCIDADES nº 11/2012, e desenvolvida de 2012 a 2014. Para isso, utilizou metodologia quantitativa e como abordagem o estudo documental e a pesquisa direta com aplicação de questionário. O universo empírico compôs-se de 23 empreendimentos urbanos construídos entre 2009 a 2012 para famílias com renda de 0 a 3 SM.

Examina-se, em particular, a implementação do Programa em Teresina<sup>1</sup>, focalizando seus efeitos na conformação do espaço urbano, especialmente, sobre a estrutura espacial e a vida dos seus habitantes. O ponto de partida é a produção bibliográfica sobre o PMCMV, enfatizando as apreciações do seu desenho institucional, seguida da caracterização socioespacial da cidade e, por fim, a partir de dados da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, analisa-se o padrão de espacialização dos empreendimentos.

## **DA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO AO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**

A extinção do BNH e o fim da Política Nacional de Habitação implantada pelo governo militar em 1986, segundo a literatura especializada, desarticulou o setor, fragmentou as instituições encarregadas pela sua implementação e provocou drástica redução dos recursos financeiros disponíveis. Como ressalta Bonduki (2015), apesar das críticas ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH), reconhece-se que foi durante sua vigência que existiu uma Política Nacional de Habitação no país, mantida com vultosas somas de recursos gerados pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), com uma produção significativa de moradias, além da expansão das redes de água e esgoto nas principais cidades brasileiras.

---

<sup>1</sup> Optou-se por concentrar a reflexão em Teresina pelo fato de este município dispor de uma malha urbana mais ampla e complexa e ter empreendimentos em todas as faixas de renda contempladas pelo Programa. No município de Timon a produção se concentrou na faixa de renda de 0 a 3 SM.

Todavia, os efeitos contraditórios e perversos do sistema, privilegiando os interesses do mercado, adotando práticas autoritárias, negando a participação dos usuários na definição dos projetos arquitetônicos, o tamanho e a localização dos empreendimentos, repercutiram negativamente na política. A redução da capacidade de investimento do BNH aprofundou-se com a crise econômica dos anos de 1980, culminando com sua extinção.

Isso se alterou no governo de Fernando Henrique Cardoso, que implantou uma política de desenvolvimento urbano, com foco no setor privado e na descentralização, afetando o atendimento da população de baixa renda, pois, subsumida aos critérios de mercado, destinava recursos reduzidos para a moradia popular.

O Governo Luís Inácio Lula da Silva, todavia, alicerçado na concepção da moradia como direito a casa e também “[...] à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais [...]” (BRASIL, 2004, p. 12), estruturou uma nova base legal e institucional para oferecer soluções aos problemas cruciais das grandes cidades a fim de torná-las democráticas e sustentáveis, como prevê o Estatuto da Cidade, criado em 2001. Para tanto, não apenas erigiu um ministério para as cidades e uma nova política de habitação como instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), além de ter estabelecido o marco regulatório do saneamento básico, dos resíduos sólidos e da mobilidade e transporte urbano.

Entretanto, os efeitos da crise econômica internacional de 2008 sobre o mercado, então em pleno processo de aceleração, levou o Governo brasileiro a alterar sua política habitacional com a criação do PMCMV. Uma ação emergencial de apoio ao setor privado, para evitar o aprofundamento do desemprego (BONDUKI, 2010; MARICATO, 2009; ROLNIK; NAKANO, 2009), que tinha como meta a construção de um milhão de moradias para a faixa com até 10 SM e aporte de recursos de R\$ 34 bilhões de reais (HIRATA, 2009).

Além disso, sinalizava, também, com uma produção em larga escala e subsídio direto proporcional à renda das famílias a fim de “[...] estimular a produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00” (BRASIL, 2009, não paginado).

As ações constituíram o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O primeiro com os seguintes financiamentos: a) Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), destinado a famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00; b) Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), para famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00; c) Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), para famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e entidades privadas sem fins lucrativos; e d) Oferta pública de recursos, para famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00, em municípios de até cinquenta mil habitantes.

Esse desenho, conforme Cardoso, Aragão e Araújo (2011), evidenciava a intenção do governo de impactar a economia por meio de incentivos à indústria da construção civil e aumento do crédito para aquisição e produção de moradias, facilitado pelo Fundo Garantidor da

Habitação, que assegurava recursos para cobrir a inadimplência por desemprego ou outras eventualidades. Pretendia, com efeito, dinamizar o setor imobiliário e reaquecer a construção civil que sofriam os reveses da crise econômica.

Com isso, como destacam Rolnik e outros (2015), o PMCMV constituía, ao mesmo tempo, uma política habitacional e um pacote econômico anticíclico, além de evitar a quebra generalizada de empresas de grande porte do setor, pois os empreendimentos construídos para as faixas 2 e 3 absorviam seus estoques de terras.

De fato, a ambiciosa meta de produção de unidades habitacionais e o volume de recursos anunciados não foram capazes, como estudiosos da temática constataram, de alterar a prevalência dos interesses do setor privado sobre os das classes populares. Cardoso, Aragão e Araújo (2011), ao examinarem os recursos alocados, constataram que as empresas são o núcleo do Programa, negociando os recursos do FAR com a Caixa Econômica Federal (CEF) sem intermediação dos municípios, que restringem sua atuação: ao cadastramento dos beneficiados a serem selecionados pela agência encarregada; a cumprir a legislação referente à desoneração fiscal e ao uso e ocupação do solo urbano e, por vezes, a doação de terrenos municipais para atender famílias de baixa renda.

Desse modo, como ressaltou Bonduki (2009), afastou-se o PMCMV das diretrizes e princípios da PNH, não incorporando estratégias que o Plano Nacional de Habitação (Planhab) fixou como indispensáveis para enfrentar o problema habitacional e, conseqüentemente, aprofundando as distorções já existentes nas cidades. Para Bonduki (2009), a localização dos empreendimentos "[...] em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos [...]" (BONDUKI, 2009, p. 13) pode elevar o preço de terrenos até então desvalorizados o que significaria transferência de subsídio para a especulação imobiliária.

Isso, somado à inobservância das diretrizes do Estatuto da Cidade, particularmente dos planos diretores municipais pelas administrações locais, enseja que os novos empreendimentos tendam à lógica do mercado, localizando-se em terras mais baratas, distantes dos centros urbanos e com infraestrutura precária, lembrando as antigas práticas do BNH (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). Ademais, como observou Maricato (2009), o Programa, a despeito de ter favorecido a regularização fundiária, assegurado custos cartoriais e concedido subsídio total para a população de baixa renda, não enfrentou a questão urbanística e fundiária, base das desigualdades urbanas e sociais, já que ao focalizar a produção de habitação, desvinculada dos aspectos fundiário e imobiliário, afetou tanto aspectos socioespaciais como outras dimensões da vida urbana.

É que, como afirmam Cardoso, Aragão e Araújo (2011 corrigido), "[...] a implementação de uma política habitacional regida por uma lógica empresarial traz reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais" (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 5).

Como foi a implementação do PMCMV em Teresina é o que se examina a seguir.

## TERESINA: ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS E ESPACIAIS

A capital do Piauí ocupa uma área de 1.391,98 km<sup>2</sup>, sendo a única não litorânea do Nordeste. A cidade é banhada pelos rios Poti e Parnaíba, este último cruzando o estado em toda sua extensão. Compõe-se de uma população de 814.439 habitantes, com 767.777 (94,3%) residindo na zona urbana e 46.662 (5,7%) na zona rural (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010). Forma uma conurbação com o município de Timon (MA), que tem uma população de 155.460 pessoas.

Na dinâmica de expansão físico-urbanística e econômica, assim como outras capitais nordestinas, Teresina se inscreveu, nos cenários regional e nacional, como uma cidade cujo crescimento se deu movido pelo setor de serviços, notadamente em atividades vinculadas ao comércio e à burocracia estatal. Tal padrão favoreceu a ampliação do terciário que, associado a outros fatores, como maiores oportunidades de trabalho e acesso a serviços públicos, concorreu para o aumento dos fluxos migratórios para a capital a partir dos anos de 1960 (LIMA, 2010a) que acorreram, principalmente, mas não exclusivamente, para os conjuntos habitacionais que surgiam naquele momento, especialmente, na zona sul, dada ser porta de entrada dos piauienses oriundos do sul do estado.

Na zona Sul, implantou-se o primeiro grande conjunto habitacional, demarcando, vez que não se localizava no perímetro urbano, o início do processo de urbanização por expansão de periferias e o conseqüente favorecimento da especulação imobiliária pela valorização dos grandes estoques de terras.

A partir dos anos de 1970, a cidade se expandiu em todas as direções, com a construção de grandes vias e novas pontes interligando todas as regiões, sendo o último ponto de restrição superado pela construção, em 1991, da Ponte Mariano Gaioso Castelo Branco sobre o rio Poti, no bairro Poti Velho, zona Norte. Essa intervenção abriu nova frente de expansão urbana, incentivada pela administração municipal com a promoção de assentamentos, estímulo a ocupações pelo movimento dos sem-teto, e, mais recentemente, construção de grandes conjuntos habitacionais.

Com efeito, como exibido na Tabela 1, a zona Norte, pelo menos desde 2000, concentrava mais de 23,0% da população da cidade enquanto a Sul, pouco mais de 20,2%, a Leste de 19,5 a 21,8%, a Sudeste entre 18,1% e 17,5%; e a zona Centro de 18,7% para 15,5%.

**Tabela 1 - Distribuição dos habitantes na zona urbana de Teresina-Piauí, 2010.**

Teresina/zona	População residente			
	2000		2010	
	Nº	%	Nº	%
<b>Total</b>	<b>677.470*</b>	<b>100,0</b>	<b>767.527*</b>	<b>100,0</b>
Centro	126.567	18,7	118.923	15,5
Leste	132.340	19,5	167.443	21,8
Norte	159.147	23,5	178.755	23,3
Sudeste	122.501	18,1	134.119	17,5
Sul	136.915	20,2	168.287	21,9

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000, 2010).

\*NOTA: Excluídos aqueles que não especificaram onde residiam.

As zonas Leste e Sul, na última década, aumentaram a população enquanto a zona Centro reduziu 3,2%, confirmando o esvaziamento da região, iniciado na década de 1970. O crescimento na zona Sul deve-se, sobretudo, às ocupações irregulares que surgiram na década de 1990, na órbita dos conjuntos habitacionais do BNH, e à instalação de outros que se multiplicaram naquela área (LIMA, 2010a), revelando a falta de uma política fundiária municipal bem como as condições habitacionais da população teresinense e o *déficit* habitacional do município, de 32.243 habitações segundo a Fundação João Pinheiro (2013).

É verdade que Teresina, nas duas últimas décadas, expandiu-se, verticalizou-se, modernizou-se, sobretudo nos setores de comércio, serviços e lazer, mas enfrenta desafios de grandes metrópoles, pela falta de planejamento e ações adequadas para equacionar problemas, como moradia e mobilidade urbana, que afetam grande parte de sua população.

Conforme o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) (2013), a renda *per capita* média de Teresina cresceu 118,72% nas últimas duas décadas; a extrema pobreza caiu de 20,88%, em 1991, para 11,61%, em 2000, e para 4,44%, em 2010. A desigualdade também diminuiu, com a elevação do Índice de Gini, que passou de 0,63, em 1991, para 0,61, em 2010. Contudo, o hiato na apropriação da renda entre os estratos sociais é ainda bastante elevado; enquanto os 20% mais pobres detinham uma renda de 2,77%, os 20% mais ricos garantiam 66,09% do total.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) também evoluiu, de 0,509, em 1991, para 0,751, em 2010, o que corresponde a alto desenvolvimento humano, melhor situação que o Piauí e o Brasil, que nesse ano tinham, respectivamente, IDH 0,646 e 0,727. Mas inferior a 20 outras capitais brasileiras, acima apenas de Belém (Pará), Manaus (Amazonas), Porto Velho (Rondônia), Macapá (Amapá) e Rio Branco (Acre) e penúltima entre as nordestinas, acima apenas de Maceió (Alagoas).

A grande maioria da população, conforme o último Censo (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010), tinha acesso aos serviços básicos, estando 93,3% ligados à rede geral de abastecimento de água, 93,0% estavam integrados ao sistema de coleta pública do lixo e 97,3% tinham banheiro ou sanitário, restando, contudo, sem esses serviços as habitações localizadas nas extremidades da cidade, onde residiam famílias pobres.

Mas, ainda era trágica sua situação de saneamento básico com apenas 19,19% dos domicílios com banheiro ou sanitário conectados à rede geral de esgoto ou pluvial; 44,30% com fossa séptica e 36,51% ainda utilizavam outro tipo de esgotamento sanitário. Os *déficits* são registrados nas áreas das residências de menor renda enquanto naquelas em que residem os de maiores rendas, zonas Centro e Leste, tinham 80% dos domicílios cobertos pela rede de esgotamento sanitário.

## **O PMCMV EM TERESINA: NOVAS PERIFERIAS E SEGREGAÇÃO URBANA**

As intervenções do PMCMV no Piauí iniciaram com uma cota para a fase 1, segundo o critério de *déficit* habitacional (CARDOSO; ARAGÃO 2013). Nessa etapa, conforme dados da CEF, foram contratadas 17.835 unidades habitacionais, constituindo o PMCMV um forte instrumento de dinamização dos setores imobiliário e da construção civil, especialmente na

capital, que concentrou 43,2% das unidades contratadas. Nos dois anos seguintes (2011 e 2012), foram contratadas mais 23.534 unidades; dessas, 50,8% para Teresina.

No final de 2012, tinham sido investidos, no Piauí, R\$1.696.138.048,84, contratados 413 empreendimentos e 41.369 unidades habitacionais, abrangendo 169 municípios. A maior parte dessa produção direcionava-se à faixa 1, com 86,2% do total. Nas faixas 2 e 3, os valores foram de 9,6% e 4,2%, respectivamente (BRASIL, 2012).

Teresina se destacou entre os municípios, com quase metade da produção, 19.660 unidades (47,5%), correspondendo a R\$ 1.038.580.774,66 (61,02% do total investido), sendo, como consta na Tabela 2, a ampla maioria, como no estado, 14.656 (67,7%), destinada à faixa 1 e o restante 3.255 (20,3%) para a faixa 2 e 1.749 (11,9%) para a 3.

**Tabela 2 - Investimentos do PMCMV em Teresina-Piauí, de 2009 a 2012**

Faixa de renda	Unidades contratadas	Recursos (R\$)	
		Nº	%
1	14.656 (1)	703.545.138,54	67,7
2	3.255	211.261.197,15	20,3
3	1.749	123.774.438,97	11,9
<b>Total</b>	<b>19.660</b>	<b>1.038.580.774,66</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Caixa Econômica Federal (2013).

Nota (1). Integram esse valor quatro empreendimentos localizados na zona rural do município.

Os empreendimentos, como se constatou na pesquisa, foram contratados por 22 empresas, a maioria com atuação no mercado local há mais de 20 anos, destacando-se o grupo Betacon Construções Ltda/NPJ Construções, responsável por 32% dos empreendimentos, nas três faixas de renda, com predomínio na de 0 a 3 SM. Aliás, apenas 8 dessas empresas optaram por investir na faixa mais elevada do mercado (6 a 10 SM), que exige incorporação, entre estas a Construtora Sucesso, pertencente ao grupo João Claudino, de âmbito nacional, e a Garra Construções e Consultoria Ltda., de âmbito local, especializadas em construção de edifícios de alto padrão na cidade.

A maior atuação do Programa em Teresina poderia, a princípio, ser atribuída ao fato de a capital ter maior carência em habitação. É verdade que esse é um dos fatores que compõem o cálculo do agente privado ao escolher o município para investir, mas não se pode esquecer o peso da dinâmica do mercado de terras e as variáveis relacionadas à localização e dimensão territorial, pois tudo depende “[...] das facilidades e perspectivas de maiores ganhos dos produtores privados e não pela existência de necessidades habitacionais, investimento em planejamento e prioridades da gestão pública” (KLINTOWITZ, 2017, p. 12).

Teresina dispõe de extensas glebas de terras, com preços atrativos, em áreas de expansão nas periferias, além de expectativa de demanda solvável para as faixas de renda 2 e 3 e condições institucionais favoráveis como a nova delimitação do perímetro dos bairros promovida primeiro pela Lei nº 4.423, de 16 de julho de 2013 e depois pela Lei nº 4.831 de 26 de outubro de 2015.

A primeira incorporou grandes aglomerados habitacionais do PMCMV, prevalentemente da faixa 1, construídos na zona de expansão urbana. As mudanças mais evidentes ocorreram na

zona Norte, com a criação dos bairros Chapadinha, Jacinta Andrade<sup>2</sup>, Monte Verde, Parque Brasil e Alegre; e, na zona Sul, Angélica, Portal da Alegria e Pedra Miúda. A segunda não apenas instituiu novo perímetro urbano, redefinindo o traçado dos limites territoriais, como também alterou a definição de zona urbana que deixa de ser compreendida como área urbanizada e área de expansão urbana para ser definida como área urbanizada.

Essa mudança, evidencia a baixa aplicabilidade do Plano Diretor, aprovado em 2006, que, constituído por um conjunto de leis específicas (uso e ocupação do solo, parcelamento, zoneamento, dentre outras), deveria ordenar o desenvolvimento urbano, de modo a assegurar formas justas de apropriação do espaço urbano.

Destarte, sem o controle social dos conselhos gestores e a não aplicação da legislação urbana, as periferias de Teresina, assim como ocorre em outras capitais do país, transformaram-se em lugar privilegiado das construtoras para instalarem os empreendimentos da faixa popular do PMCMV, conforme explicitação a seguir.

### **Inserção urbana e reprodução da lógica da segregação socioespacial**

Como demonstrado por Lima (2010a; 2010b), a urbanização de Teresina foi acompanhada por um processo de segregação socioespacial, marcado, sobretudo, pela presença de assentamentos precários localizados nas periferias. Nessas duas últimas décadas, a cidade cresceu pela construção de assentamentos institucionais e o aumento das ocupações ilegais que proliferaram no entorno de áreas parcialmente atendidas com infraestrutura. Constatou-se, como efeito, uma

[...] dinâmica de apropriação/exclusão do espaço urbano, com o deslocamento de pobres para a periferia, reforçando-se a migração intraurbana no sentido da segregação [...], a alta densificação dos assentamentos urbanizados e o surgimento de outras ocupações, além da especulação imobiliária (LIMA, 2010a, p. 196).

Os dados da pesquisa realizada em Teresina ratificaram as conclusões de Rolnik e outros (2015) de que o PMCMV reitera características do processo de urbanização nas regiões metropolitanas, marcadas historicamente pela segregação socioespacial, e reforça a “lógica de que lugar dos pobres é nas periferias”.

A distribuição dos empreendimentos do PMCMV na malha urbana segue a mesma lógica que conduziu as intervenções na área habitacional desde os anos de 1970 no município, quando se ergueram imensos conjuntos habitacionais nas franjas da zona urbana, sem infraestrutura (LIMA, 2010a, 2010b).

Uma particularidade do PMCMV em Teresina é o padrão dominante de construção horizontal, especialmente nos conjuntos da faixa 1, e o de tipo vertical nas faixas 2 e 3. Essa característica revela, de um lado, a existência de vastas glebas de terra vazias e facilidades encontradas pelas construtoras para a aquisição de terrenos com preços baixos fora de áreas

---

<sup>2</sup> O bairro Jacinta Andrade recebeu o mesmo nome de um conjunto habitacional de 4 mil unidades construído com recursos do Programa Pró-Moradia.



com maior concentração de benefícios urbanos; de outro, a falta de aplicação de mecanismos de controle do uso e ocupação do solo urbano pelo município.

Encontrou-se semelhança com os dados de Rolnik e outros (2015), Cardoso e Jaenisch (2014) e Pequeno (2013) quanto ao porte e à espacialização. Os empreendimentos têm tamanhos diferenciados, variando segundo a faixa de renda. Quanto menor o estrato de renda, maior é a abrangência territorial do conjunto (e número de unidades), e vice-versa. Com efeito, os empreendimentos de grande porte têm como estrato de renda predominante a faixa 1, como exibe a Tabela 3. Importante ressaltar que 88,8% das unidades contratadas nesse estrato têm mais de 400 unidades, enquanto abaixo desse patamar são apenas 11,2%. Na faixa 1, encontram-se também os megaempreendimentos, com média de 1000 unidades.

Por outro lado, nas faixas 2 e 3, o resultado é exatamente o oposto: 51,5% das unidades nos estratos de renda relativos a essas faixas estão em empreendimentos com até 250 unidades.

**Tabela 3 - Distribuição das unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV segundo o tamanho do empreendimento. Teresina-Piauí, 2009-2012.**

Tamanho do empreendimento	do	Unidades contratadas					
		Faixa 1		Faixa 2		Faixa 3	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
Até 100		0	-	830	25,5	326	18,7
101 - 250		610	4,2	1576	48,4	574	32,8
251 - 400		1013	7,0	0	-	0	-
401 - 500		4801	33,1	849	26,1	849	48,5
Acima de 500		8086	55,7	0	-	0	-
<b>Total</b>		<b>14.510</b>	<b>100,0</b>	<b>3.255</b>	<b>100,0</b>	<b>1.749</b>	<b>100,0</b>

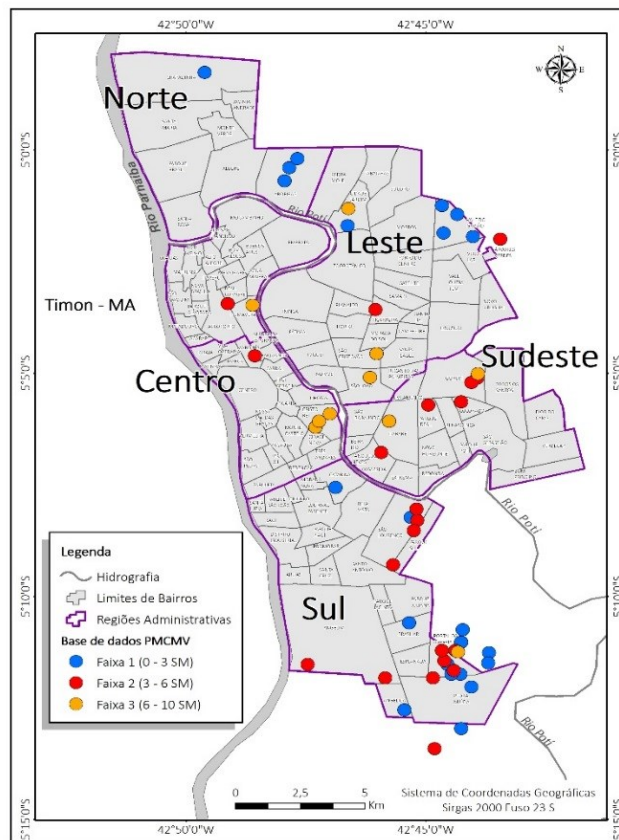
Fonte: Brasil (2012).

Outras características, como a espacialização e a contiguidade ajudam a compreender o padrão de inserção dos empreendimentos na estrutura urbana e seus impactos socioespaciais.

No período analisado, foram contratados 60 projetos que assumiram uma configuração espacial marcada por duas dinâmicas: a dispersão e a concentração, fenômeno também encontrado nas pesquisas empíricas já referidas. Verificou-se que essa configuração espacial está relacionada diretamente ao porte e aos estratos de renda. Os empreendimentos das faixas 2 e 3, de pequeno porte, estão dispersos; os da faixa 1, em sua maioria, grandes e megaempreendimentos, concentram-se nas periferias e zonas de expansão urbana.

De fato, conforme a Figura 1, os empreendimentos das faixas 2 e 3 distribuem-se de forma dispersa em bairros já consolidados e urbanizados nas zonas Centro, Leste e Sudeste, cujo valor da terra é mais elevado; já os da faixa 1 concentram-se nas franjas urbanas (com baixo preço das terras), em bairros com precário atendimento de serviços públicos e equipamentos urbanos, conseqüentemente, apresentando alto grau de vulnerabilidade social.

Figura 1 - Distribuição espacial dos empreendimentos do PMCMV na zona urbana de Teresina-Piauí, 2009-2012.



Fonte: Teresina (2013) e Brasil (2012).

Como mostra a Figura 1, a contiguidade é uma característica associada à territorialização e aos estratos de renda, podendo ser percebida em maior proporção nos empreendimentos da faixa 1, localizados nas áreas de expansão urbana. No extremo da zona Norte, no bairro Chapadinha, recém-incorporado à malha urbana, foi implantado o Residencial Edgar Gaioso, com 1.535 unidades; e, no bairro Aroeiras, o aglomerado formado pelo Vila Nova, Inglaterra e Paulo de Tarso Morais, com 1.100 unidades.

Já na periferia da zona Leste, no bairro Vale do Gavião, localiza-se o megaempreendimento formado pelos Residenciais Sigefredo Pacheco I e II, Wilson Martins e Miriam Pacheco, totalizando 1.674 unidades. É, no entanto, no bairro Portal da Alegria (zona Sul), que se verifica a máxima expressão do protagonismo da iniciativa privada no PMCMV. Uma área de expansão, recentemente oficializada como bairro, tem 14 empreendimentos, com 7.023 unidades habitacionais. Destacam-se, ainda, nessa zona, dois megaempreendimentos: Orgulho do Piauí (1.368 unidades) e Teresina Sul (1.000 unidades), localizados, respectivamente, nos bairros Pedra Miúda e Angélica.

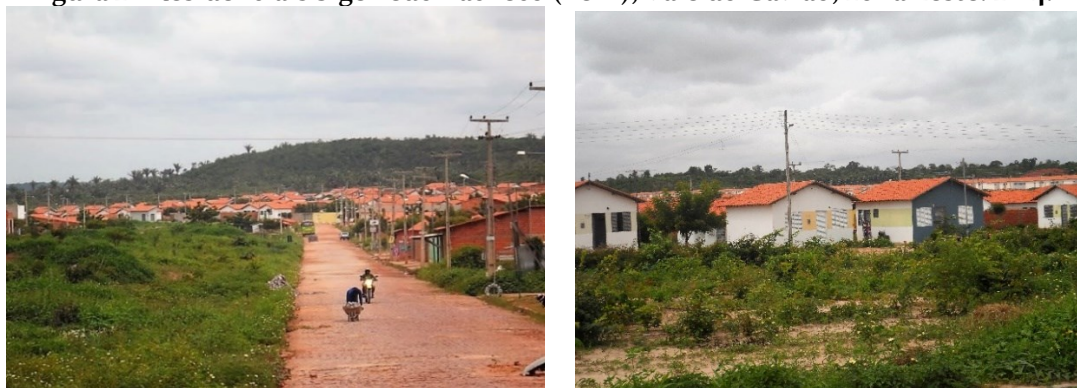
Considerando a contiguidade dos conjuntos, encontram-se, em Teresina, práticas adotadas em outras realidades, nas quais as construtoras compram glebas de terras e fracionam os terrenos em projetos, apresentados individualmente à CEF, burlando o próprio critério estabelecido de limite máximo de 500 unidades por empreendimento.

Assim, os agentes têm a liberdade de escolher o terreno onde localizar os empreendimentos, a Prefeitura se limita a liberar a licença para construção e a selecionar os beneficiários, e a CEF, por sua vez, se restringe a conceder o financiamento e fiscalizar. As questões urbana e fundiária submergem diante da hegemonia do mercado. Conforme Cardoso e Jaenisch (2014), as pesquisas revelam que “[...] é prática comum de muitas incorporadoras fracionar seus lotes de terra em vários empreendimentos contratados separadamente junto à Caixa Econômica Federal [...]” (CARDOSO; JAENISCH, 2014, p. 16) e a adquirir “[...] grandes áreas de terra a um preço baixo, em áreas periféricas ou de urbanização ainda restrita” (CARDOSO; JAENISCH, 2014, p. 16).

A distribuição dos empreendimentos no espaço urbano expressa uma forma de inserção marcada por duas clivagens: o valor da terra e a renda dos beneficiários. Essa conjugação gera um padrão periférico de inserção dos empreendimentos do PMCMV. É, portanto, flagrante a configuração de um padrão de intervenção com efeitos perversos sobre as condições de moradia das famílias de baixa renda.

As áreas em que estão sendo implantados os empreendimentos da faixa popular, até 2010, tinham baixa densidade demográfica (variação entre 1000 e 5000 habitantes), contudo, atualmente, passam por rápido processo de adensamento. Empreendimentos com milhares de casas, sem equipamentos e infraestrutura básica reproduzem o desenho de épocas pretéritas, refletem a ineficácia do Estado na gestão da questão fundiária e urbana e a ausência de planejamento urbano, o que se reverte em transtorno e drama no cotidiano dos moradores. Esse padrão de territorialização de grandes empreendimentos habitacionais nas periferias, em Teresina, assim como em outros municípios brasileiros, contém outro ingrediente, a devastação de extensas áreas de mata nativa, provocando desdobramentos sobre a preservação do meio ambiente (Figuras 2 e 3).

**Figura 2 - Residenciais Sigefredo Pacheco (I e II), Vale do Gavião, zona Leste. 2014.**



Fonte: Acervo da pesquisa.

**Figura 3 - Residenciais Sigefredo Pacheco (I e II). 2018.**



Fonte: Acervo da pesquisa.

As imagens remontam a um passado não tão distante, da era SFH/BNH, de uma política habitacional que fracassou perante seus propósitos iniciais de solucionar o problema da moradia no país e que, subsumida aos critérios de mercado, não tocou na questão fundiária, sequer na habitacional, gerando cidades segregadas e hierarquizadas.

## CONCLUSÕES

Este artigo analisou a implantação do PMCMV em Teresina, no sentido de compreender de que forma vem impactando a estrutura urbana da cidade. Fundamentou-se na literatura especializada, que apontou os avanços da iniciativa, mas expôs suas contradições. Em primeiro lugar, constatou-se ser um pacote montado para atenuar os impactos da crise econômica internacional sobre o emprego; assim, com a produção de habitação, pretendia-se dinamizar o mercado imobiliário e da construção civil. Em segundo lugar, com um desenho institucional voltado para o mercado, em detrimento dos demais atores sociais (conselhos gestores, beneficiários e governo local, que tem papel secundário), distanciou-se o Programa da PNH e da política urbana. Em terceiro lugar, ao privilegiar o mercado, o PMCMV não toca na questão urbanística fundiária e seu substrato, a segregação urbana.

Pesquisas empíricas demonstram que, não obstante as particularidades locais, há um elemento comum que as aproxima, um padrão periférico de localização dos conjuntos do PMCMV e seus impactos negativos nas grandes cidades.

A análise sobre Teresina é emblemática nesse sentido. Os dados mostraram que, apesar de novas realidades, mantêm-se velhas práticas, como a de construir grandes conjuntos habitacionais nas periferias, sem urbanização para localização da população de renda baixa.

A dinâmica segregadora se expressa por uma dupla configuração: a dispersão dos empreendimentos nas faixas de renda de 6 a 10 SM, porém, em sua maioria, localizados em bairros consolidados e urbanizados, e constituídos por um pequeno número de unidades; a localização e a concentração de empreendimentos na faixa de 0 a 3 SM nas frentes de expansão das periferias das zonas Norte, Leste e Sul. Essa dinâmica expõe uma estratégia dos agentes privados de ampliarem suas margens de lucro com a aquisição de terras baratas e a construção de unidades habitacionais de baixo custo. Outra característica identificada é a da contiguidade de vários conjuntos em frações de terra numa mesma área, formando megaempreendimentos. O quadro mostra, de um lado, o agente privado lançando mão de todos os recursos possíveis para ampliar seus lucros com o mercado de terra urbano; e, de outro, o poder público que não aplica os instrumentos legais para o controle sobre o uso e a apropriação do solo urbano, o direito à cidade, à moradia, como condição de cidadania, constituindo-se num *déficit* para a grande maioria da população a que se destina o Programa.

## REFERÊNCIAS

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. In: DICKMANN, I.; DICKMANN, I. (Orgs.). **A questão da habitação popular**. Curitiba: Base; IBEP, 2015. p. 141-173.

BONDUKI, N. A construção de cidades democráticas. **Revista Direito à Moradia na cidade do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 24-30, 2010. Disponível em: <[http://bentorubiao.web301.kinghost.net/wp-content/uploads/2010/10/Revista-Bento-Rubiao-\\_completo\\_18-03.pdf](http://bentorubiao.web301.kinghost.net/wp-content/uploads/2010/10/Revista-Bento-Rubiao-_completo_18-03.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2012.

BONDUKI, N. Do projeto moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. Teoria e Debate, São Paulo, 82, p. 8-14, 2009. Disponível em: <<https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política Nacional de Habitação. **Cadernos MCidades Habitação**, Brasília (DF): Ministério das Cidades, n. 4, p. 1-104, 2004. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/127/titulo/cadernos-mcidades-4---politica-nacional-de-habitacao>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...] e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Base de dados PMCMV.** Dados coletados em: 31 dez. 2012 (planilha excel).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (Brasil). **Gidur Teresina.** Empreendimentos habitacionais construídos e/ou em construção em Teresina (PI) (planilha excel). Período: 2004-2012. Teresina, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (org.). O Programa Minha Casa Minha vida e seus efeitos territoriais. **Letra capital**, Rio de Janeiro, p. 17-65, 2013. Disponível em: <[http://observatoriodasmetroplitanes.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/mcmv\\_adauto2013.pdf](http://observatoriodasmetroplitanes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_adauto2013.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2018.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; ARAÚJO, F. de S. Habitação de interesse social: política ou mercado? reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://anpur.org.br/site/anais/ena14/html/gt2.html>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T. Nova política, velhos desafios: problematizações sobre a implementação do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro. **E-metropolis**, Rio de Janeiro, v. 5, p. 6-19, 2014. Disponível em: <[http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo\\_pdfs/000/000/018/original/emetropolis\\_n18.pdf?1447896374](http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/018/original/emetropolis_n18.pdf?1447896374)>. Acesso em: 3 ago. 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010.** Instalador do Déficit Habitacional Referência 2010. Belo Horizonte, 2013. Disponível em:

<<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em: 2 jan. 2014.

HIRATA, F. "Minha casa, minha vida": política habitacional de geração de emprego ou aprofundamento da segregação. **Revista Aurora**, Marília, ano 3, n. 4, 2009. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1202/1070>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default\\_censo\\_2000.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm)>. Acesso em: 6 ago. 2011.

KLINTOWITZ, D. C. A coordenação de interesses em torno da política habitacional brasileira e sua implicação para o direito à moradia. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2017. Disponível em: <[http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sesoes\\_Tematicas/ST%205/ST%205.1/ST%205.1-01.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sesoes_Tematicas/ST%205/ST%205.1/ST%205.1-01.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2018.

LIMA, A. J. de. **Gestão urbana e política de habitação social**: análise de uma experiência de urbanização de favelas. São Paulo: Annablume, 2010a. 226p.

LIMA, A. J. **Favela Cohebe**: uma história de luta por habitação popular. Teresina: FUFPI, 2010b. 120 p.

MARICATO, E. O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Revista Carta Maior**, 2009. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do desenvolvimento humano 2013**. Brasília (DF), 2013. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_Atlas2013](http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013)>. Acesso: 4 jan. 2013.

PEQUENO, Luís R. B. Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: Novas Periferias?. In: ENANPUR, 15., 2013, Recife. **Anais...** Recife, 2013. Disponível em: <<http://anpur.org.br/project/anais-do-xv-ena/>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

ROLNIK, R. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos metrópoles**, v. 17, n. 33,

p. 127-154, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v17n33/2236-9996-cm-17-33-0127.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

ROLNIK, R; NAKANO, A. K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le monde diplomatique**, São Paulo, 5 mar. 2009. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>>. Acesso em: 10 set. 2010.

TERESINA (Município). **Lei nº 4.423, de 16 de julho de 2013. Fixa as denominações e delimita os perímetros dos bairros de Teresina e dá outras providências.** Teresina, 2013. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pi/t/teresina/lei-ordinaria/2013/443/4423/lei-ordinaria-n-4423-2013-fixa-as-denominacoes-e-delimita-os-perimetros-dos-bairros-de-teresina-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 12 dez. 2018.

---

**Antônia Jesuíta de LIMA**

Professora Titular do Departamento de Serviço Social da UFPI. Doutora em Ciências Sociais pela PUC/SP. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI.

---