

# Análise do Plano Diretor de Teresina frente ao desafio de uma urbanização desigual<sup>1</sup>

## Viviane Barros Amorim Costa

Arquiteta e Urbanista formada pela UFPI. Pesquisadora do Laboratório Espaços Urbanos (LEU/UFPI).

## Anna Karina Borges de Alencar

Arquiteta e Urbanista. Pós-Doc em Planejamento e Gestão Urbana e Regional. Professora Dra. Adjunta no Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFPI. Líder do grupo de pesquisa Laboratório Espaços Urbanos (LEU/UFPI). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3408-0008>.

---

**Resumo:** O Estatuto da Cidade, que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição brasileira, apresenta os instrumentos a serem empregados por planejadores e gestores no enfrentamento às problemáticas, como especulação imobiliária, ocupação de áreas ambientalmente frágeis, precariedade em assentos informais, sobrecarga do sistema viário, entre outras. O Estatuto, além de apresentar tais instrumentos, delega aos municípios a responsabilidade de inseri-los em seus planos diretores, de modo a regulamentar as questões urbanas próprias de cada território. Nesse sentido, faz-se mister avaliar o atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina (PDOT), aprovado em dezembro de 2019, a fim de analisar se este atende aos requisitos estabelecidos no Estatuto da Cidade diante dos desafios decorrentes do processo de urbanização desigual da capital piauiense. Para tal, foram utilizadas como técnicas investigativas pesquisa bibliográfica e documental, análise de conteúdo do Plano Diretor de Teresina e pesquisas de campo para averiguar a realidade local e os principais problemas vivenciados historicamente pelo município. A análise revela que, apesar dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto estarem citados no PDOT, estes ainda se encontram distantes de serem colocados em prática, pois as estratégias estabelecidas no plano diretor, insuficientes diante do passivo socioespacial excludente, não refletem a complexidade da realidade local.

**Palavras-chaves:** Plano de Ordenamento Territorial de Teresina. Plano diretor. Estatuto da Cidade. Instrumentos da política urbana. Urbanização desigual.

**Sumário:** Introdução – **1** Estatuto da Cidade e os acordos para um desenvolvimento sustentável – **2** Planejamento urbano em Teresina – **3** Considerações finais – Referências

---

## Introdução

O planejamento urbano das cidades brasileiras tem atendido majoritariamente aos interesses da produção capitalista e do desenvolvimento econômico em

---

<sup>1</sup> Este artigo é parte de uma pesquisa maior desenvolvida pelo Laboratório Espaços Urbano (LEU), intitulada *Análise do Plano Diretor de Teresina à luz do direito à cidade*, coordenada pela Profa. Dra. Anna Karina Borges de Alencar.

detrimento do desenvolvimento socioambiental, dificultando o acesso à cidade para a maioria da população. Sob a lógica da propriedade privada, acentuada pelo processo de globalização, a população de baixa renda tem sido historicamente marginalizada, realidade expressa nas desigualdades socioespaciais dos centros urbanos. No Brasil, o direito à cidade só veio a ser reconhecido quando da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, lei que regulamentou o capítulo sobre política urbana da Constituição Federal de 1988, o qual apresentou, ainda que de forma incipiente, os princípios do desenvolvimento urbano e da função social da propriedade, carecendo, portanto, de especificidades que seriam apresentadas somente treze anos após a promulgação da Carta Magna.

A Lei Federal nº 10.257/2001 estabeleceu que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas deveriam elaborar, até 2006, um plano diretor participativo ou adequar o existente à nova lei. Entretanto, percebe-se que, em grande parte das cidades brasileiras, ainda há uma série de desafios – decorrentes do padrão de urbanização excludente – a serem enfrentados pelas gestões públicas, a fim de que, além de implementar os planos diretores, seja possível efetivar os instrumentos urbanísticos neles propostos.

A cidade de Teresina, capital do Piauí, não foge ao modelo de planejamento excludente das cidades brasileiras. Ainda que o poder público tenha agido na produção habitacional para atendimento da demanda de habitação de interesse social, em especial, na década de 1980, a análise do território deixa claro o passivo socioterritorial na urbanização excludente e predatória da capital, dadas as precárias condições de habitabilidade, seja nos inúmeros assentamentos ilegais ou nos empreendimentos implantados precária e informalmente por loteadores irregulares e até mesmo pelo poder público.

O atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina (PDOT), aprovado em dezembro de 2019, deveria refletir essas e outras problemáticas urbanas apresentadas pelo território, adotando os instrumentos necessários ao desenvolvimento socioeconômico e socioespacial, orientando-se de acordo com as premissas impostas pelo Estatuto da Cidade, de modo a promover o acesso à cidade de forma mais justa e igualitária.

No entanto, verifica-se que, mesmo após sancionado o Estatuto da Cidade – quando definiu-se a obrigatoriedade do caráter participativo tanto do planejamento quanto da gestão urbana –, os planos diretores, em sua grande maioria, seguem ainda o modelo tecnocrático da cidade ideal, prescindindo da participação popular, revelando resquícios de um período pré-Estatuto, quando os planos diretores das cidades brasileiras consistiam na idealização de um projeto de cidade ideal a ser alcançado através de um zoneamento rígido e da atuação de um Estado forte o

bastante para moldar a cidade segundo os parâmetros considerados ideais, ignorando os diversos agentes e interesses que entram em conflito nos territórios urbanos.<sup>2</sup> Tal abordagem resulta num planejamento urbano descolado tanto dos problemas reais enfrentados cotidianamente quanto das potencialidades que as cidades oferecem.<sup>3</sup>

A ausência ou descumprimento da política urbana tal como foi definida pela Lei Federal nº 10.257/2001 faz com que problemas sociais urbanos perdurem ou se agravem, muitas vezes aumentando as desigualdades no acesso ao solo, na perda da qualidade de vida, na segregação socioespacial, nos problemas socioambientais, entre outros. Assim, este trabalho tem por objetivo analisar se o atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina (PDOT)<sup>4</sup> atende aos requisitos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade frente aos desafios que se apresentam em seu processo de urbanização excludente.

Para a análise proposta, foram utilizados dados primários do PDOT coletados junto à prefeitura municipal, além de dados secundários sobre os aspectos socioespaciais de Teresina, e pesquisas de campo para averiguar a realidade local e os principais problemas enfrentados historicamente pelo município. A análise nos mostra que, apesar dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto estarem citados no PDOT, estes ainda se encontram distantes de serem colocados em prática, pois apenas alguns desses instrumentos começaram a ser regulamentados, e as estratégias estabelecidas no PDOT, insipientes diante do passivo socioespacial excludente, não alcançam a realidade local do município.

## 1 Estatuto da Cidade e os acordos para um desenvolvimento sustentável

Com o processo de redemocratização do país, na década de 1980, veio à tona a reforma urbana, que desencadeou o processo jurídico da função social da propriedade, na Constituição de 1988, mas o direito à cidade só foi reconhecido no Brasil após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que regulamentou o capítulo da política urbana da Constituição Federal, aprofundando ou apresentando

<sup>2</sup> VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

<sup>3</sup> ALENCAR, Anna Karina Borges de. *Novas formas de acesso à moradia: Estratégias dos movimentos de luta por moradia para a Produção Social do Habitat*. Recife, 2012. 160f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco.

<sup>4</sup> TERESINA, Prefeitura de. *Lei Complementar nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina. Teresina, 2019. Disponível em: [https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PI\\_Teresina-Lei-n%C2%BA-5.481-2019-29-06-2020-Plano-Diretor.pdf](https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PI_Teresina-Lei-n%C2%BA-5.481-2019-29-06-2020-Plano-Diretor.pdf). Acesso em: 26 out. 2022.

conceitos como a função social da propriedade e da cidade, a gestão democrática da cidade e o direito à cidade e à cidadania.

O Estatuto da Cidade define que cidades com mais de vinte mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas precisam elaborar um plano diretor, lei que rege o uso e a ocupação do solo, e renová-lo a cada dez anos. É o plano diretor, em última análise, que orientará a aplicação de cada um dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto, cabendo ao corpo técnico municipal avaliar, a partir de um processo participativo, qual instrumento melhor se aplica a cada problemática local.

Dada sua importância no ordenamento territorial, é fundamental que tanto o processo de elaboração quanto a aplicação do plano diretor se deem de forma democrática, sempre orientada pelas necessidades e vontades dos cidadãos, cabendo aos planejadores e gestores urbanos contribuir teórica e tecnicamente para o alcance dessas, sem jamais impor autoritariamente suas análises ou soluções.<sup>5</sup>

O projeto de cidade, a ser proposto no plano diretor e de acordo com o Estatuto da Cidade, deve ser fundamentado na leitura da realidade local e apresentar os objetivos a serem alcançados através dos instrumentos urbanísticos. A definição dos usos que cada região da cidade terá deve ser expressa, cartograficamente, através do macro e microzoneamentos. É a partir desses zoneamentos que são estabelecidos os parâmetros de uso e ocupação do solo, definindo, por exemplo, os limites entre zona urbana e rural, as regiões onde a ocupação deve ser coibida ou incentivada, as regiões de interesse ambiental, patrimonial ou paisagística a serem preservadas, entre outros. Tais diretrizes espaciais servirão de base para a escolha e aplicação dos diversos instrumentos da política urbana.

O primeiro capítulo do Estatuto da Cidade estabelece diretrizes gerais para orientar a política urbana, quais sejam:

I - garantia do direito às cidades sustentáveis [...]; II - gestão democrática por meio da participação da população [...]; III - cooperação entre governos e iniciativa privada no processo de urbanização [...]; IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano [...]; V - equidade e universalização do acesso aos serviços e equipamentos públicos [...]; VI - ordenação e controle do uso do solo [...]; VII - integração entre as atividades urbanas e rurais [...]; VIII - adoção de padrões de produção e consumo compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica [...]; IX - justa distribuição dos benefícios e ônus resultantes do processo de urbanização [...]; X - adequação da política urbana aos objetivos do desenvolvimento urbano [...]; XI - recuperação aos cofres públicos de parte da valorização de imóveis

<sup>5</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

urbanos decorrente unicamente da ação pública [...]; XII - proteção do meio ambiente e do patrimônio [...]; XIII - regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda [...]; XV - simplificação da legislação urbana de modo a permitir a redução dos custos de unidades habitacionais [...]; XVI - isonomia de condições para agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos urbanísticos.<sup>6</sup>

Importante destacar que tais diretrizes citadas do Estatuto da Cidade estão completamente alinhadas com a Nova Agenda Urbana (NAU),<sup>7</sup> aprovada em 2016, na qual se reafirma o compromisso global para com o desenvolvimento urbano sustentável. A NAU, resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), aponta para a aplicação de um planejamento urbano e territorial que promova o uso sustentável do solo e dos recursos naturais ao sugerir cidades compactas, policêntricas, com densidade e conectividade apropriadas e controle da dispersão urbana.

Tais direcionamentos podem contribuir para a redução da pobreza e da desigualdade nas cidades, quando, por exemplo, recomendam a integração dos planos de mobilidade ao planejamento urbano das cidades; a priorização do transporte ativo sobre o transporte motorizado; e a adoção do modelo de Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Sustentável (DOTS), de forma a diminuir os deslocamentos de longa distância, especialmente para a população de baixa renda.

A importância de adotar o desenvolvimento sustentável como norteador do planejamento e gestão urbanos se torna mister diante de um contexto de elevado grau de urbanização do território e da fragmentação da paisagem natural a partir da segunda metade do século XX e o conseqüente aumento exponencial das áreas urbanas e da impermeabilização do solo,<sup>8</sup> não sendo plausível, portanto, planejar ou gerir cidades sem abordar a sustentabilidade.

Nesse contexto, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – criados em 2015 durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável –, mais especificamente o ODS-11, que trata sobre cidades e comunidades sustentáveis, revelam o protagonismo que os centros urbanos desempenham na construção de um futuro sustentável, instigando as cidades a serem palco para medidas como a implementação de sistemas de mobilidade urbana mais sustentáveis, priorizando o transporte público de massa e o transporte ativo; a redução

<sup>6</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

<sup>7</sup> ONU HABITAT. *Nova Agenda Urbana*. Quito, 2016. Disponível em: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2021.

<sup>8</sup> SCHUTZER, José Guilherme. Infraestrutura Verde no Contexto da Infraestrutura Ambiental Urbana e da Gestão do Meio Ambiente. *Revista Labverde*, São Paulo, v. 1, n. 8, 2014.

do número de mortes e de pessoas afetadas por desastres naturais de origem hidrometeorológica e climatológica; a redução do número de pessoas residentes em áreas de risco; o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes; entre outras metas previstas pelo ODS-11.<sup>9</sup>

O Estatuto da Cidade, assim como os demais documentos e acordos citados, além de estabelecer objetivos e metas, define também os mecanismos para alcançar tais objetivos. Visando normatizar e até mesmo induzir a forma de ocupação do solo, de modo a garantir o direito à cidade e o cumprimento dos princípios constitucionais, o Estatuto prevê três conjuntos de instrumentos de natureza urbanística.<sup>10</sup>

O primeiro conjunto de instrumentos combate a retenção especulativa de terras na cidade para melhorar a oferta de lotes e reduzir o preço dos imóveis. São eles: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTU), desapropriação com pagamento em títulos, direito de superfície e direito de preempção.

O segundo conjunto de instrumentos visa melhorar a distribuição dos benefícios e dos ônus do processo de urbanização. São eles: outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, transferência de direito de construir e estudo de impacto de vizinhança.

O terceiro conjunto de instrumentos prevê processos de regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda, sendo eles: zonas especiais de interesse social, usucapião especial de imóvel urbano e usucapião especial coletivo. Há também um conjunto de instrumentos que versa sobre a participação direta e universal dos cidadãos nos processos decisórios. São eles: conselhos de desenvolvimento urbano, conferências de política urbana, os debates, as audiências e as consultas públicas.

Por fim, há um subconjunto que agrega alguns dos instrumentos anteriormente citados que, além de induzirem o desenvolvimento urbano e promoverem gestão democrática, influenciam também na capacidade dos municípios de arrecadarem e redistribuírem recursos. Os instrumentos de financiamento da política urbana se dividem em duas categorias: aqueles que viabilizam parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, como as operações urbanas, a transferência de potencial e as contrapartidas exigidas através da análise do impacto de vizinhança; e aqueles que intervêm diretamente no funcionamento do mercado imobiliário, como o IPTU progressivo, os consórcios imobiliários, as zonas de interesse social e o direito de preempção.

<sup>9</sup> ONU. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*, 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html>. Acesso em: 21 ago. 2021.

<sup>10</sup> BRASIL. *Lei 10.257 de 10 de julho de 2001*: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

## 2 Planejamento urbano em Teresina

### 2.1 Breve histórico do planejamento urbano de Teresina

Embora Teresina surja de forma planejada ainda em 1852, escolhida como local estratégico à implantação da nova capital da província do Piauí, ao longo de seu processo de estruturação urbana, em especial a partir da primeira metade de século XX, seguiu o modelo de urbanização das cidades brasileiras, fortemente marcado por planos de embelezamento e reformas pontuais. Tal processo de urbanização de Teresina contou com importantes eventos, como a elaboração de planos parciais de crescimento, o alargamento progressivo das vias existentes e a construção de novas vias, a arborização de áreas da cidade, a regularização de zonas da cidade que estavam em formação à época, entre outras medidas, bastante similares ao modelo adotado nas demais cidades brasileiras.<sup>11</sup>

A partir do fim da década de 1960, teve início a fase de elaboração de planos diretores de Teresina. O primeiro plano urbano da capital piauiense, o Plano de Desenvolvimento Local Integrado, o PDLI, foi elaborado em 1969. O segundo plano urbano de Teresina, I Plano Estrutural de Teresina (I PET), foi elaborado em 1977, sendo composto por três volumes: o primeiro deles traz um diagnóstico socioeconômico, o segundo volume contém a identificação dos problemas das várias áreas urbanas, um plano de ação e traz ainda um projeto de lei de uso e ocupação do solo; e o último volume apresenta os mapas elaborados. O terceiro plano urbano da cidade de Teresina, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Teresina, o PDDU, começou a ser elaborado em 1983, no entanto, não foi concluído. O quarto plano urbano de Teresina foi o II Plano Estrutural de Teresina (II PET), concebido em 1988. O processo de elaboração desse plano incluiu, pela primeira vez, além das discussões técnicas, um diálogo com a comunidade, por meio do seminário Planejando Teresina.<sup>12</sup>

No início do século XXI, o planejamento urbano de Teresina, assim como de grande parte das cidades brasileiras, foi diretamente impactado pela aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. Nesse contexto, em 2006, prazo limite definido pela lei, foi aprovado o novo plano diretor teresinense, a partir de então denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015 – Lei nº 3.558, de 20 de outubro de 2006, que incluía apenas objetivos e diretrizes relativos a temas do desenvolvimento local, não contemplando o escopo mínimo de um plano diretor como estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

<sup>11</sup> BRAZ E SILVA, Ângela Martins Napoleão. *Entre rios: a modernização e o crescimento da cidade de Teresina (1889-1940)*. Salvador, 2011. 403 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

<sup>12</sup> ARRAIS, Emanuelle de Aragão; ANDRADE, Ana Virgínia Alvarenga; MELO, Ana Cristina de. *O Planejamento Urbano de Teresina: Do Plano Saraiva à Agenda 2030*. Santiago, 2018. Disponível em: <http://www.sodebras.com.br/edicoes/N152.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.

Visando responder aos princípios e objetivos estabelecidos pela NAU, em 2015 a Prefeitura Municipal de Teresina lançou o documento intitulado *Agenda Teresina 2030: A Cidade Desejada*.<sup>13</sup> Este não chega a ser um plano diretor, mas já aponta alguma movimentação no sentido de atualizar a legislação urbanística municipal aprovada em 2006. Dois anos depois, em 2017, sob a necessidade de revisão decenal imposta pelo Estatuto da Cidade, inicia-se a revisão do plano diretor então vigente. Em meio a esse processo, foram desenvolvidos quatro volumes de Diagnóstico para Revisão e Atualização do Plano Diretor do Município de Teresina, cada um deles abordando diversos aspectos a serem considerados na elaboração da nova legislação, intitulados respectivamente: Plano de Trabalho, Leitura Técnica, Leitura Comunitária e Leitura da Realidade Municipal.

De acordo com os produtos desenvolvidos para a atualização do plano diretor anterior, a legislação urbana municipal encontra-se extremamente fragmentada e desatualizada. Diante desse cenário, são apontadas as seguintes prioridades:

Adaptar os instrumentos legais previstos na legislação municipal à Constituição Federal [...]; Delimitar as áreas urbanas onde poderão ser aplicados os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto das Cidades[...]; Definir o macrozoneamento e o zoneamento de todo o território municipal [...]; Apresentar diretrizes e soluções para implantação e organização da infraestrutura urbana e dos serviços públicos [...]; Mapear a estrutura fundiária do município [...]; Propor formas alternativas viáveis de transporte para circulação de pessoas pela cidade.<sup>14</sup>

Entretanto, após a aprovação do atual plano diretor, identificamos que alguns produtos fundamentais para a viabilização da função social da cidade não foram entregues, como o mapeamento atualizado da estrutura fundiária do município ou a clara definição das áreas do município onde deverão ser aplicados os instrumentos de combate à retenção especulativa de terras, como o IPTU progressivo no tempo, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, entre outros. Do mesmo modo, o atual plano diretor não apresenta delimitação clara de onde devem ser aplicados os instrumentos de urbanização e regularização fundiária.

Cabe destacar que a aprovação da Lei Federal de Reurb nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana, promoveu maior burocratização ao invés de tornar o processo mais eficaz em relação aos mecanismos previstos

<sup>13</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Teresina, 2018. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/sobre/#:~:text=A%20Agenda%202030%20%C3%A9%20um,dentro%20dos%20limites%20do%20planeta>. Acesso em: 4 jun. 2021.

<sup>14</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Revisão e Atualização do Plano Diretor do Município de Teresina*. Produto 01: Plano de Trabalho. Teresina, 2017.

anteriormente. Loureiro e Lopes<sup>15</sup> veem contradições na lei de regularização fundiária, apontando que há mais esforços direcionados aos aspectos legais do que às questões socioambientais, uma vez que a mesma limita o processo de regularização à titulação do imóvel, num processo de mera formalidade, sem estabelecer relação e obrigação com investimentos em infraestrutura.

Em âmbito local, a gestão pública da capital piauiense aprova a Lei Complementar nº 5.444/2019,<sup>16</sup> seguindo os parâmetros estabelecidos pela Lei Federal de Reurb 13.465/2017. A lei municipal estabelece que a regularização fundiária deve ser aplicada às áreas diagnosticadas no plano de regularização fundiária municipal<sup>17</sup> e também às áreas de ZEIS (zonas especiais de interesse social) previstas no atual plano diretor de Teresina.

O Estatuto da Cidade, por sua vez, exige que a gestão municipal reconheça a cidade ilegal e desenvolva o processo de regularização fundiária. Entretanto, em consultas junto à Secretaria de Planejamento de Teresina, identificamos a existência de levantamento desatualizado a respeito dos vazios urbanos, sem definição clara de data ou de fontes, não disponível no *site* da prefeitura para consulta pública. Quanto à irregularidade fundiária, assentamentos precários, vilas e conjuntos habitacionais, foi-nos declarado que o último levantamento data de 1999. Embora seja de conhecimento público que está havendo um processo de regularização no município, não há clareza a respeito das localidades atendidas nem das condições em que tais processos ocorreram.

Em entrevista exclusiva às pesquisadoras do Laboratório Espaços Urbanos (LEU/UFPI),<sup>18</sup> realizada em 1º de março de 2022, o procurador do município da área de regularização fundiária afirmou não haver políticas integradas entre a Procuradoria Geral do Município e a Secretária Municipal de Planejamento e Coordenação destinadas a garantir o direito à cidade à população que ocupa os assentamentos que vêm sendo regularizados. Compreende-se, portanto, que há falhas nos processos de coleta e disponibilização de dados a respeito da situação fundiária da capital piauiense. Tais falhas podem afetar tanto o planejamento quanto a gestão eficiente do território.

<sup>15</sup> LOUREIRO, Antonio José Cacheado; LOPES, Tiago Oliveira. Regularização fundiária urbana: breve análise à luz da Lei nº 13.465/2017. *Revista Âmbito Jurídico*, São Paulo, ed. 175, 19 set. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3t2Ylyp>. Acesso em: 8 mar. 2022.

<sup>16</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Lei Complementar nº 5.444, de 11 de novembro de 2019*. Teresina, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3t7BKki>. Acesso em: 5 mar. 2022.

<sup>17</sup> Importante ressaltar que não tivemos acesso a esse dado. Os técnicos das várias secretarias municipais com quem entramos em contato alegaram não estar em posse do documento. Não há, portanto, clareza quanto à origem e ao método de elaboração do plano de regularização fundiária municipal.

<sup>18</sup> OLIVEIRA, Hannah Rossi Ribeiro Saraiva de *et al.* Acesso à cidade: entraves no processo de regularização fundiária em Teresina-PI. In: ANAIS DO XI CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 11., 2021, Salvador. *Anais [...]* Salvador: UCSal, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xicbdu2022/477083-ACESSO-A-CIDADE-ENTRAVES-NO-PROCESSO-DE-REGULARIZACAO-FUNDIARIA-EM-TERESINA-PI>. Acesso em: 12 mar. 2022.

## 2.2 O atual plano diretor e as contradições urbanas de Teresina

O novo PDOT objetiva promover a função social da cidade e da propriedade, o crescimento sustentável da cidade, o bem-estar e a qualidade de vida dos habitantes teresinenses.<sup>19</sup> Para alcançar tais objetivos, foram traçadas diversas estratégias, divididas em três grupos: estratégias de desenvolvimento sustentável e gestão; estratégias territoriais; e o modelo de Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS).

O primeiro grupo abrange estratégias como desenvolvimento econômico inclusivo, planejamento urbano democrático e participativo, processo contínuo e transparente. O segundo grupo define parâmetros e estratégias a serem adotados, como cidade compacta, coordenada e conectada; mobilidade urbana intermodal, apropriação dos espaços públicos, preservação do patrimônio cultural, preservação do ambiente natural e sustentabilidade na área rural. O DOTS, por sua vez, busca integrar diferentes tipos de transporte e diminuir a necessidade de deslocamentos, tornando a cidade mais compacta, conectada e coordenada.

Porém, para que esse discurso seja colocado em prática e tais estratégias se efetivem, é importante compreender a realidade da cidade. Em Teresina, 94,27% da população ocupa apenas 19% do território urbano,<sup>20</sup> o qual apresenta vários problemas socioambientais: 91,2% de sua população não têm acesso a esgotamento sanitário; 6,1% não têm acesso à coleta de lixo; e 2,8% da população não têm acesso à rede geral de abastecimento de água.<sup>21</sup>

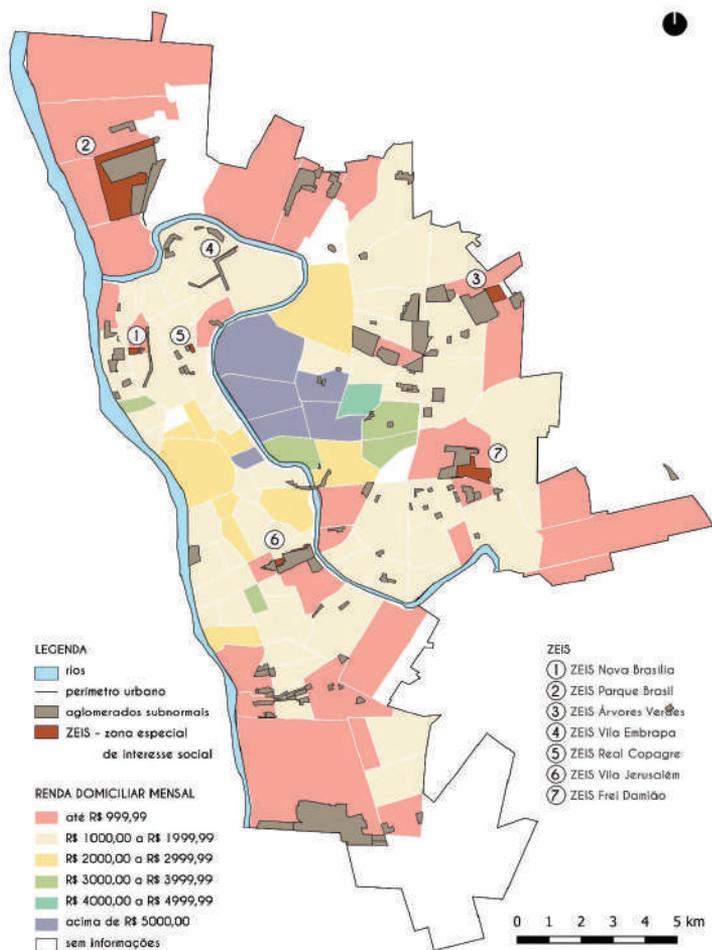
O processo de espraiamento urbano rumo às franjas da cidade, tão característico das décadas de 1960, 1970 e 1980, foi incentivado pela Política de Habitação Social implantada pelo Banco Nacional de Habitação e acabou por produzir habitação sem produzir cidade, inicialmente nos extremos Norte e Sul de Teresina. Tal processo reflete-se atualmente na localização dos aglomerados subnormais, que, quando sobrepostos aos dados de renda domiciliar referentes ao Censo Demográfico de 2010, se encontram predominantemente em bairros de maior vulnerabilidade social, não por acaso localizados nas periferias, distantes da cidade legal, ou seja, da porção do território que concentra a infraestrutura urbana e as maiores rendas, como retrata a Figura 1.

<sup>19</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Lei Complementar nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina. Teresina, 2019. Disponível em: [https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PI\\_Teresina-Lei-n%C2%BA-5.481-2019-29-06-2020-Plano-Diretor.pdf](https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PI_Teresina-Lei-n%C2%BA-5.481-2019-29-06-2020-Plano-Diretor.pdf). Acesso em: 26 out. 2022.

<sup>20</sup> IBGE. *Censo Brasileiro de 2010*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 10 set. 2020.

<sup>21</sup> IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.

Figura 1 – Periferização e vulnerabilidade socioespacial dos aglomerados subnormais



Fonte: IBGE Censo Demográfico, 2010; SEMPLAN, 2010; TERESINA, 2019. Elaborada pela autora.

A análise do mapa de periferização e vulnerabilidade socioespacial (Figura 1) revela também o contraste entre a abundância de aglomerados subnormais,<sup>22</sup> certamente ainda mais alarmante num cenário pós-pandêmico, e a existência de poucas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Teresina, localizadas majoritariamente nas periferias. Em todo o território, foram demarcadas apenas sete ZEIS, sendo que apenas duas delas coincidem com os aglomerados subnormais. Destaca-se ainda que as demarcações e regulamentações das ZEIS aconteceram somente entre os

<sup>22</sup> IBGE. *Censo Brasileiro de 2010*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 10 set. 2020.

anos de 2007 e 2016; portanto, o atual PDOT, mesmo diante de tantos pontos de vulnerabilidade socioespacial, não propôs a demarcação de nenhuma nova ZEIS.

Em relação às condições habitacionais, de acordo com o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS),<sup>23</sup> elaborado em 2012, há uma suposição de demanda por moradia da ordem de 55.305 unidades habitacionais. A imprecisão dos dados se evidencia no Produto 3 do PLHIS, ao sintetizar em onze teses as hipóteses acerca do déficit habitacional no município de Teresina. Tais hipóteses foram formuladas com base no diagnóstico apresentado no Produto 2 – Diagnóstico do Setor Habitacional, fundamentadas, portanto, em dados levantados durante a elaboração do produto anterior, e não em dados atualizados naquele momento. Além disso, o PLHIS, ao se basear nos dados do Censo 2010, levanta a hipótese de que havia 20.349 domicílios vagos em Teresina, evidenciando, assim, que a legislação urbana de Teresina, até 2012, ainda não havia sido eficaz em aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade que inibem a especulação imobiliária.

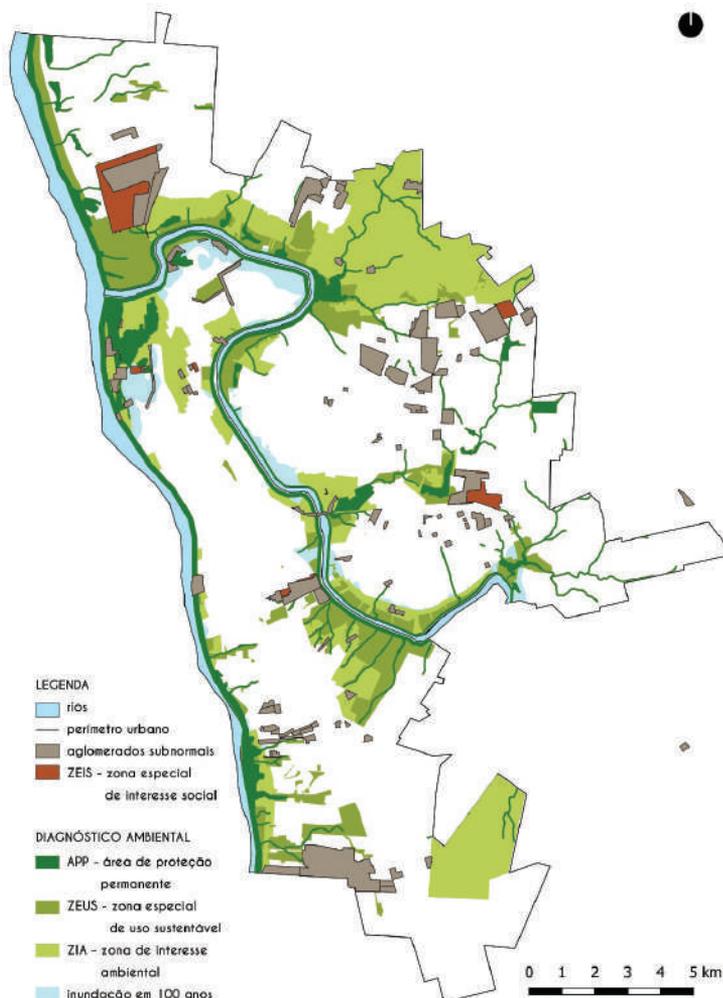
A ausência de ZEIS nas áreas mais infraestruturadas da cidade lança luz sobre uma problemática que a administração municipal parece ignorar: os imóveis abandonados e os vazios urbanos localizados nas áreas centrais tornam-se alvos da especulação imobiliária, o que vai de encontro ao cumprimento da função social da propriedade. Destaca-se ainda que, assim como nos aglomerados subnormais periféricos, são verificadas diversas ações de remoção em favor do capital especulativo nos aglomerados localizados em áreas mais centrais. Nesse sentido, compreende-se que as ZEIS em Teresina, além de escassas, são mal localizadas, e a recente revisão do Plano Diretor, em vez de enfrentar as desigualdades socioespaciais e promover o direito à cidade, ignorou tais aspectos, contribuindo para seu agravamento.

A vulnerabilidade dos aglomerados subnormais teresinenses, além de socioespacial, é também ambiental. Ao observar a Figura 2, verifica-se que uma parcela desses aglomerados se encontra em áreas com características ambientais relevantes, como margens de rios e lagoas, nascentes ou leitos de riachos, as quais são consideradas pelo Código Florestal<sup>24</sup> como Áreas de Proteção Permanente (APP). Uma vez que a população de baixa renda não consegue acessar as áreas infraestruturadas da cidade, acaba por ocupar, de forma bastante precária, as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos de morros.

<sup>23</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Plano Local de Habitação de Interesse Social: Produto 3, Estratégias de Ação*. Teresina, 2012.

<sup>24</sup> BRASIL. *Lei Federal nº 12.651/2012*. Estabelece o Código Florestal. Brasília: Congresso Nacional, 2012.

Figura 2 – Vulnerabilidade ambiental dos aglomerados subnormais



Fonte: SEMPLAN, 2010; TERESINA, 2019. Elaborada pela autora.

O atual PDOT estabeleceu as Zonas Especiais de Uso Sustentável (ZEUS), as Zonas de Interesse Ambiental (ZIA) e as Áreas de Preservação Permanente (APP) visando demarcar e regular a ocupação de áreas com qualidade ambiental peculiar e significativa, patrimônio ambiental a ser protegido, áreas que compõem de forma significativa a paisagem local ou constituem ecossistemas importantes. No entanto, o Plano Diretor, ao reconhecer especialmente a vulnerabilidade ambiental de tais áreas, acabou por negligenciar a vulnerabilidade social dessas zonas, evidenciada pela presença marcante dos assentamentos subnormais. Dessa forma, o PDOT protege o interesse ambiental, mas não estabelece padrões

a serem seguidos nos casos em que aspectos ambientais e sociais se fizerem conflitantes numa mesma área.

Tal indefinição jurídica dá margem a intervenções de higienismo social, já bastante praticadas na cidade de Teresina, por meio de projetos de reurbanização sob a justificativa da proteção ambiental, como vem acontecendo na zona Norte da cidade, área afetada pelo Programa Parques Ambientais e pelo Projeto Lagoas do Norte, gerando um cenário de grande tensão social para a população de baixa renda, promovendo a desapropriação do território e a ameaça de remoção de cerca de 15 mil pessoas da região.<sup>25</sup>

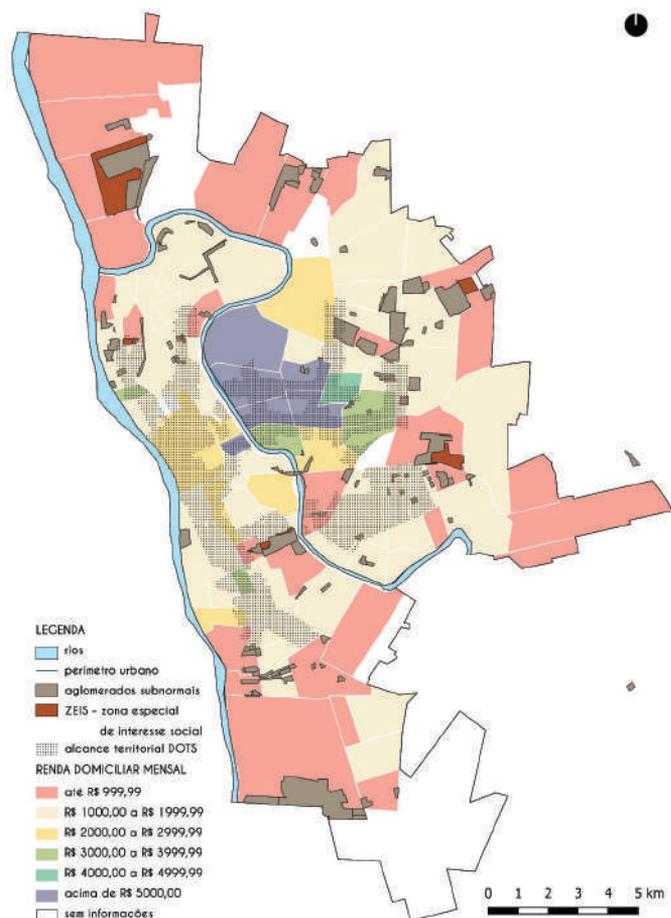
Dentre as estratégias estabelecidas, o PDOT propõe implantar o modelo de Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Sustentável (DOTS); no entanto, o alcance territorial desse modelo, que prevê uma cidade compacta, coordenada e conectada, está limitado à Macrozona de Desenvolvimento (porção central da cidade cuja delimitação foi definida pelo zoneamento do PDOT, processo abordado nos próximos tópicos). Dessa forma, não abrange adequadamente todo o território da capital piauiense, em especial a área periférica, que é onde está concentrada a população de baixa renda, principal usuária do sistema de transporte público, como demonstrado na Figura 3.

Cabe destacar que, desde o início da crise de saúde pública provocada pela pandemia de COVID-19, o sistema de transporte público vem funcionando de forma bastante precária, inicialmente devido à redução da frota de ônibus por meio de decretos estaduais e municipais e, posteriormente, em decorrência das inúmeras greves e paralisações de motoristas e cobradores devido às condições precárias de trabalho, cortes de salário e ausência de equipamentos de proteção individual. No entanto, as consequências da crise de saúde não se limitam à redução da frota, afetando também o funcionamento dos terminais de ônibus, que, desde março de 2021, funcionam como postos de vacinação *drive-thru*, o que demonstra negligência às necessidades da população de baixa renda, que depende do bom funcionamento do sistema de transporte público para acessar a cidade.

---

<sup>25</sup> CENTRO DE DEFESA FERREIRA DE SOUSA. *Carta à profª. Raquel Rolnik*. LabCidade/USP. São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2019/11/carta-Raquel-Rolnik.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

Figura 3 – Os aglomerados subnormais e o alcance territorial do modelo DOTS



Fonte: IBGE Censo Demográfico 2010; SEMPLAN, 2010; Novo PDOT, 2019. Elaborada pela autora.

Ao observar a Figura 3, constata-se que, com algumas poucas exceções, os aglomerados subnormais não são assistidos pelo modelo DOTS proposto no atual PDOT, que se estende ao longo dos principais corredores do transporte coletivo. Importante destacar que a grande maioria dos corredores coincide com as áreas mais infraestruturadas e de maior renda da cidade. Dessa forma, compreende-se que o que está proposto é o maior desenvolvimento das porções já historicamente desenvolvidas em detrimento da diminuição das desigualdades socioespaciais.

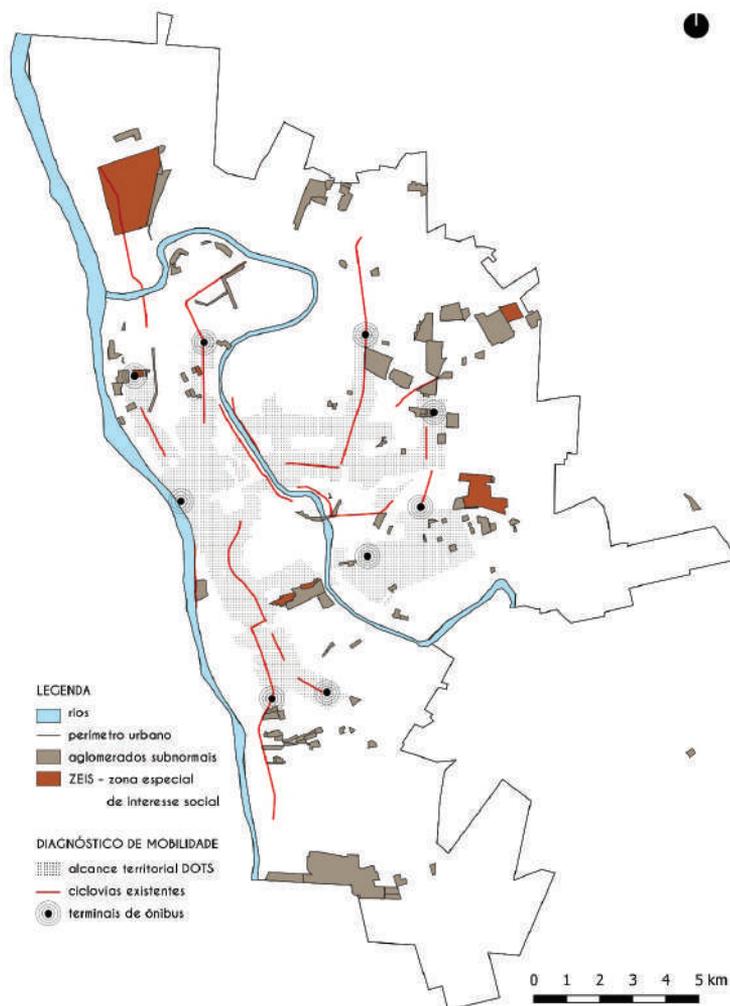
A partir da compreensão de que os atributos de uso e ocupação do solo estimulados no modelo DOTS – fachada ativa, uso habitacional, atividades âncoras, permeabilidade visual, empreendimento misto, fruição pública e sustentabilidade ambiental – deveriam abranger toda a cidade, em especial as áreas ocupadas predominantemente pela população de baixa renda, considera-se acertada a adoção do modelo, mas se questiona a sua aplicação territorialmente limitada.

Uma vez que os princípios do modelo DOTS alinham-se com o objetivo das agendas globais de estimular zonas de baixa emissão de carbono por meio da geração de demanda para o transporte público, faz-se mister que, além do transporte de massa, seja estimulado também o transporte ativo, representado por pedestres e ciclistas. Nesse sentido, torna-se necessário viabilizar a intermodalidade, pois não é possível promover mobilidade urbana adequada contando apenas com o sistema de transporte coletivo, que em Teresina restringe-se, quase exclusivamente, ao ônibus e a apenas uma linha de metrô, que conecta o centro ao bairro Dirceu, localizado na região Sudeste, periferia da cidade.

A Figura 4 retrata a diminuta e fragmentada malha cicloviária teresinense, que conta com apenas 62 km de vias, em sua maioria desconectadas entre si. Embora algumas façam conexão com os terminais de integração de ônibus, a condição fragmentada da malha cicloviária prejudica seu papel na intermodalidade, aspecto necessário à promoção do DOTS. Mesmo que o PDOT reconheça tal deficiência e, em seu Capítulo II, estabeleça a compatibilização do sistema cicloviário com a estrutura urbana existente como uma das diretrizes para promoção da mobilidade urbana sustentável, o Plano Diretor não esclarece quais estratégias seriam necessárias para a efetivação dessa medida.

Nesse contexto, compreende-se que o atual Plano Diretor não complementa ou atualiza a legislação específica anteriormente aprovada, o Plano Diretor Cicloviário Integrado de Teresina, documento que parece não ter sido suficiente para catalisar as mudanças necessárias, uma vez que, desde sua aprovação em 2015, não houve considerável expansão da malha cicloviária, pelo contrário, algumas foram suprimidas para priorizar o sistema de transporte motorizado, e as que foram implantadas têm caráter majoritariamente recreativo para os ciclistas eventuais dos bairros de alta renda, em vez de priorizarem aqueles que utilizam a bicicleta como principal meio transporte, ou seja, a população de baixa renda, aquela que mais depende da malha cicloviária para ter acesso à cidade de forma eficaz e segura.

Figura 4 – Malha cicloviária e o modelo DOTS



Fonte: SEMPLAN, 2010; Novo PDOT, 2019. Elaborada pela autora.

O modelo de ordenamento territorial adotado no PDOT prevê o território teresinense dividido em quatro macrozonas, sendo estas: Macrozona de Ocupação Moderada, Macrozona de Interesse Ambiental, Macrozona de Ocupação Condiçionada e Macrozona de Desenvolvimento. As macrozonas, por sua vez, são subdivididas em partes menores, chamadas zonas. As características de cada zona são definidas de acordo com a macrozona em que se inserem, mas algumas, por apresentarem características peculiares, necessitam de regras específicas de ordenamento e uso do solo, são as chamadas zonas especiais: Zonas Especiais de

Interesse Cultural (ZEIC), Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Zonas Especiais para Plano Específico de Urbanização (PEU), Zonas Especiais de Uso Sustentável (ZEUS), Áreas de Preservação Permanente (APP) e as Zonas Especiais de Interesse Institucional (ZEII).

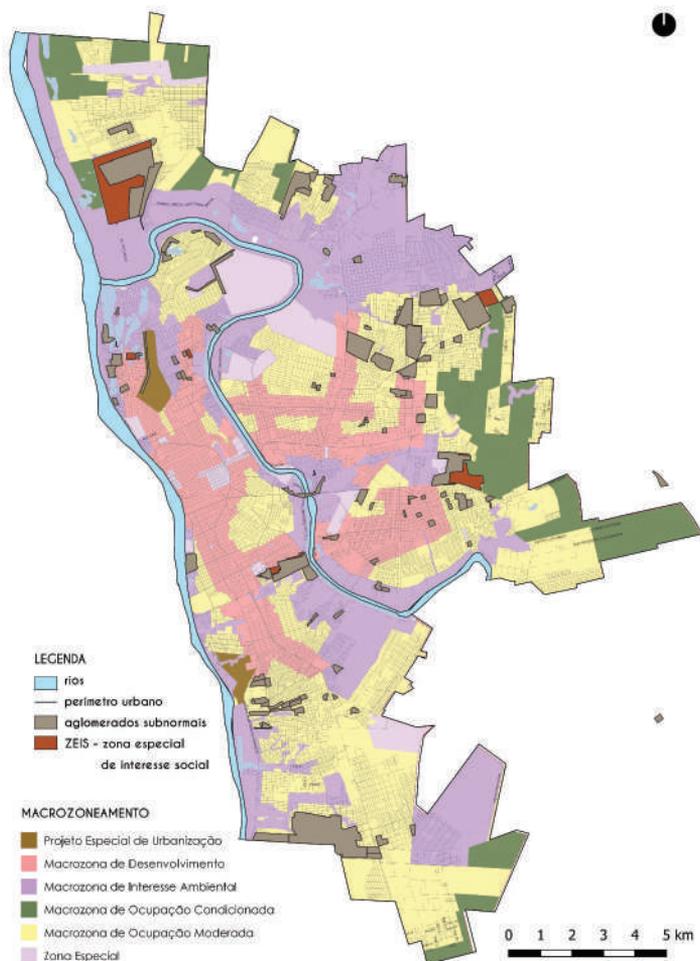
Após diagnosticadas as problemáticas urbanas que afetam um território, é por meio do zoneamento que o poder municipal busca solucioná-las, atribuindo diferentes parâmetros de uso e ocupação do solo e decidindo quais instrumentos do Estatuto da Cidade devem ser aplicados a cada porção da cidade. Uma vez que o objetivo do presente artigo é investigar a capacidade do atual PDOT de enfrentar as desigualdades socioespaciais e promover o direito à cidade a todos, como previsto no Estatuto da Cidade, abordaremos especialmente as macrozonas em que estão inseridos os aglomerados subnormais, áreas historicamente precárias e que deveriam ser priorizadas a fim de garantir o bem-estar e a qualidade de vida para todos os habitantes. Ao observar a Figura 5, constata-se que, dentre as várias macrozonas que abrangem aglomerados subnormais, predominam a Macrozona de Ocupação Moderada e a Macrozona de Interesse Ambiental.

De acordo com o atual PDOT, a Macrozona de Ocupação Moderada (MZOM) caracteriza-se por sua infraestrutura incompleta e significativa presença de vazios urbanos em alguns setores, com potencial para densificação através da ocupação desses vazios.<sup>26</sup> A legislação define tal macrozona como prioritária para ações de regularização fundiária.

---

<sup>26</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Lei Complementar nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina. Teresina, 2019. p. 23. Disponível em: [https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PI\\_Teresina-Lei-n%C2%BA-5.481-2019-29-06-2020-Plano-Diretor.pdf](https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PI_Teresina-Lei-n%C2%BA-5.481-2019-29-06-2020-Plano-Diretor.pdf). Acesso em: 26 out. 2022.

Figura 5 – Sobreposição entre macrozoneamento, aglomerados subnormais e ZEIS



Fonte: IBGE Censo Demográfico 2010; SEMPLAN, 2010; Novo PDOT, 2019. Elaborada pela autora.

No entanto, em consulta à gestão pública a respeito da condição fundiária do município, averiguou-se, com base em diagnóstico preliminar de situação fundiária por tipologia habitacional, a existência de pelo menos 246 áreas e/ou empreendimentos que apresentavam irregularidades, as quais impediam a sua regularização/titulação. Além disso, apesar das intenções manifestadas no PDOT, destaca-se a ausência de transparência quanto ao levantamento do banco de lotes de terra urbanizada, criado por meio da Lei nº 3.500, de 2006, e fundamental para o processo de regularização, uma vez que sua finalidade é a provisão de terras para a Habitação de Interesse Social (HIS). Como já citado anteriormente, tal levantamento não é disponibilizado pelo poder municipal.

Por sua vez, a Macrozona de Interesse Ambiental (MZIA) caracteriza-se, segundo o PDOT, pela sua suscetibilidade aos alagamentos e inundações e, consequentemente, pela sua importância para o sistema de drenagem do município<sup>27</sup> e é prioritária para investimentos em infraestrutura de drenagem que atendam às diretrizes do Plano Diretor de Drenagem Urbana. Nesse ponto, torna-se importante ressaltar que, nessa macrozona, estão incluídos aglomerados subnormais onde se registram constantes remoções forçadas, alegando-se uma benevolente proteção contra a vulnerabilidade ambiental que os próprios moradores contestam.

Quanto ao microzoneamento, verifica-se que os aglomerados subnormais estão dispersos em uma grande variedade de zonas, mas predominam a Zona de Reestruturação, Zona de Ocupação Moderada e Zona Especial de Uso Sustentável (Figura 6). O PDOT propõe a qualificação dessas zonas por meio da regularização fundiária e da implantação de novos equipamentos urbanos e comunitários. De acordo com os dados levantados pela Prefeitura de Teresina em 2010, naquele momento a sobreposição entre ZEIS e aglomerados subnormais não era expressiva.

Dentre os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, o atual PDOT de Teresina adota a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o IPTU progressivo, os consórcios imobiliários, o direito de preempção, o direito de superfície, o plano específico de urbanização e a operação urbana consorciada. Entretanto, como anteriormente apontado, tais instrumentos têm sua efetividade prejudicada, uma vez que dados imprescindíveis para sua adequada aplicação, como o cadastro de imóveis/vazios urbanos e os documentos sobre a situação fundiária, encontram-se desatualizados, inacessíveis ou mesmo inexistentes.

---

<sup>27</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Lei Complementar nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina. Teresina, 2019. p. 24. Disponível em: [https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PI\\_Teresina-Lei-n%C2%BA-5.481-2019-29-06-2020-Plano-Diretor.pdf](https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PI_Teresina-Lei-n%C2%BA-5.481-2019-29-06-2020-Plano-Diretor.pdf). Acesso em: 26 out. 2022.

Figura 6 – Sobreposição entre microzoneamento, aglomerados subnormais e ZEIS



Fonte: IBGE Censo Demográfico 2010; SEMPLAN, 2010; Novo PDOT, 2019. Elaborada pela autora.

Por fim, visando atender a demanda do Estatuto da Cidade por participação popular nos processos decisórios e no monitoramento da eficiência da política urbana, estabeleceu-se em Teresina o Sistema de Acompanhamento e Controle, composto por três estruturas e um cadastro: o Conselho da Cidade e suas câmaras técnicas, a Comissão Técnica Multidisciplinar, o Observatório da Agenda 2030 de

Teresina e o Cadastro Municipal Multifinalitário. No entanto, constatou-se que a criação de tais estruturas de participação popular não foi suficiente para reverter a baixa aderência da população aos debates, audiências e conferências, uma vez que a divulgação de tais encontros foi deficitária, não abrangendo todos os setores da sociedade. Além disso, ressalta-se que a linguagem tecnicista utilizada nas reuniões e audiências públicas promovidas pela gestão acabou por inibir a participação de agentes não familiarizados com termos técnicos. Nesse contexto, não é raro que a participação popular se restrinja à mera aprovação de propostas urbanísticas das quais não pôde participar ativamente da construção.

### 3 Considerações finais

A problemática das habitações informais e irregulares no município de Teresina é histórica e tem se agravado, especialmente no cenário pós-pandêmico, em face do aumento da informalidade dos postos trabalhos, processo que impacta a condição de precariedade das moradias. O enfrentamento ao déficit habitacional mediante promoção do acesso à terra urbana infraestruturada permanece sendo um tema apenas tangenciado pelo poder público municipal, no sentido de que as bases legais do direito à cidade foram estabelecidas, mas as medidas propostas têm pouca efetividade.

O Estatuto da Cidade aponta instrumentos urbanísticos que poderiam contribuir para a reversão desse quadro de injustiça socioespacial, como aqueles destinados a reorganizar o uso e ocupação do solo e/ou distribuir igualmente os ônus e bônus da urbanização, como as zonas especiais de interesse social; e aqueles destinados a induzir a ocupação dos vazios urbanos, como o parcelamento, edificação e ocupação compulsórios. Entretanto, como já apontado anteriormente, não foram estabelecidas novas ZEIS, que continuam em número bastante reduzido e isoladas da infraestrutura urbana, tampouco é possível aplicar satisfatoriamente os instrumentos urbanísticos em face da ausência do cadastro de imóveis vazios atualizado.

Em Teresina, por lei específica,<sup>28</sup> foram instituídas ZEIS no período entre 2007 e 2016, em sua grande maioria, como parte de processos de regularização fundiária nas áreas periféricas da cidade, impulsionando, sob tutela do poder municipal, a ampliação do perímetro urbano e promovendo a continuidade da segregação socioespacial das habitações de interesse social.

<sup>28</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Lei Complementar nº 3.562, de 20 de outubro de 2006*. Define as diretrizes para a ocupação do solo urbano e dá outras providências. Teresina, 2006. Disponível em: <http://antigopgm.teresina.pi.gov.br/admin/upload/documentos/81a6a2f8d3.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.

Compreende-se que, diante do modelo de cidade espraiada, os esforços da política urbana deveriam debruçar-se sobre as áreas periféricas de Teresina, marcadas pela vulnerabilidade socioespacial; no entanto, a limitação geográfica do DOTS restringe os benefícios da principal estratégia apresentada pelo Plano Diretor às regiões centrais e desenvolvidas.

Por fim, o zoneamento mostrou-se eficiente em demarcar e proteger áreas ambientalmente frágeis, mas pouco eficaz em lidar com as vulnerabilidades sociais associadas à ocupação dessas áreas pela população de baixa renda, deixando margem para intervenções higienistas em nome da preservação do meio ambiente. Conclui-se, portanto, que, apesar dos instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade estarem citados no atual PDOT, ainda há obstáculos para sua real aplicação.

---

#### **An analysis of the Teresina's master plan facing the challenge of unequal urbanization**

**Abstract:** The City Statute which regulates the Urban Policy chapter of the Brazilian Constitution, presents the instruments to be used by planners and managers in dealing with problems such as real estate speculation, occupation of environmentally fragile areas, among others. The Statute also delegates to the municipalities the responsibility of inserting the instruments in their master plans, in order to regulate the urban issues. In this sense, it is necessary to evaluate the current Teresina Territorial Planning Master Plan (PDOT), approved in December 2019, in order to analyze whether it meets the requirements established in the City Statute in the face of the challenges arising from the urbanization process of Teresina. To this end, bibliographic and documental research, content analysis of the Teresina Master Plan and field research were used as investigative techniques to investigate the local reality and the main problems historically experienced by the municipality. The analysis reveals that, despite the instruments established by the Statute being mentioned in the PDOT, they are still far from being put into practice, since the strategies established in the master plan, insufficient in the face of excluding socio-spatial liabilities, do not reflect the complexity of the local reality.

**Keywords:** Teresina Urban Plan. Master Plan. City Statute. Urban Policy Instruments. Unequal Urbanization.

---

## Referências

ALENCAR, Anna Karina Borges de. *Novas formas de acesso à moradia: Estratégias dos movimentos de luta por moradia para a Produção Social do Habitat*. Recife, 2012. 160f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco.

ARRAIS, Emanuelle de Aragão; ANDRADE, Ana Virgínia Alvarenga; MELO, Ana Cristina de. *O Planejamento Urbano de Teresina: Do Plano Saraiva à Agenda 2030*. Santiago, 2018. Disponível em: <http://www.sodebras.com.br/edicoes/N152.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

BRASIL. *Lei Federal nº 12.651/2012*. Estabelece o Código Florestal. Brasília, Congresso Nacional, 2012.

BRAZ E SILVA, Ângela Martins Napoleão. *Entre rios: a modernização e o crescimento da cidade de Teresina (1889-1940)*. Salvador, 2011. 403 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

CENTRO DE DEFESA FERREIRA DE SOUSA. *Carta à profª. Raquel Rolnik*. LabCidade/USP. São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2019/11/carta-Raquel-Rolnik.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

IBGE. *Censo Brasileiro de 2010*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 10 set. 2020.

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101629.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.

OLIVEIRA, Hannah Rossi Ribeiro Saraiva de *et al.* Acesso à cidade: entraves no processo de regularização fundiária em Teresina-PI. In: ANAIS DO XI CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 11., 2021, Salvador. *Anais [...]* Salvador: UCSal, 2021. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/xicbdu2022/477083-ACESSO-A-CIDADE-ENTRAVES-NO-PROCESSO-DE-REGULARIZACAO-FUNDIARIA-EM-TERESINA-PI>. Acesso em: 12 mar. 2022.

ONU. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, 2012*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html>. Acessado em: 21 ago. 2021.

ONU HABITAT. *Nova Agenda Urbana*. Quito, 2016. Disponível em: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Teresina, 2018. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/sobre/#:~:text=A%20Agenda%202030%20C%3A9%20um,dentro%20dos%20limites%20do%20planeta>. Acesso em: 4 jun. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Lei Complementar nº 3.562, de 20 de outubro de 2006*. Define as diretrizes para a ocupação do solo urbano e dá outras providências. Teresina, 2006. Disponível em: <http://antigopgm.teresina.pi.gov.br/admin/upload/documentos/81a6a2f8d3.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Lei Complementar nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina. Teresina, 2019. Disponível em: [https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PI\\_Teresina-Lei-n%C2%BA-5.481-2019-29-06-2020-Plano-Diretor.pdf](https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PI_Teresina-Lei-n%C2%BA-5.481-2019-29-06-2020-Plano-Diretor.pdf). Acesso em: 26 out. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Plano Local de Habitação de Interesse Social: Produto 3, Estratégias de Ação*. Teresina, 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. *Revisão e Atualização do Plano Diretor do Município de Teresina. Produto 01: Plano de Trabalho*. Teresina, 2017.

SCHUTZER, José Guilherme. Infraestrutura Verde no Contexto da Infraestrutura Ambiental Urbana e da Gestão do Meio Ambiente. *Revista Labverde*, São Paulo, v. 1, n. 8, 2014.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

COSTA, Viviane Barros Amorim; ALENCAR, Anna Karina Borges de. Análise do Plano Diretor de Teresina frente ao desafio de uma urbanização desigual. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 87-111, jul./dez. 2022.

---