

Plano Diretor de Teresina – PDOT 2022 já mudou de novo: e como ficou o direito à cidade?¹

Anna Karina Borges de Alencar

Pós-Doc em Planejamento e Gestão Urbana e Regional pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Docente do curso de Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal do Piauí (UFPI). Líder do grupo de pesquisa e extensão Laboratório Espaços Urbanos (LEU/UFPI) vinculado ao CNPq/UFPI. *E-mail:* annakarina@ufpi.edu.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3408-0008>.

Jordan Dellon Barbosa de Sousa

Arquiteto e Urbanista pela Universidade Federal do Piauí. Membro pesquisador do LEU/UFPI. Técnico de Nível Superior em Arquitetura na Superintendência Municipal de Transportes e Trânsito de Teresina (STRANS). *E-mail:* jordandellon10@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-0351-9532>.

Resumo: O município de Teresina readequou seu plano existente aos padrões estabelecidos pelo Estatuto da Cidade com a aprovação do Plano de Desenvolvimento Sustentável em 2006. Passados treze anos, foi aprovado o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT 2019, o qual representa um marco significativo que contribui para o desenvolvimento socioambiental do município, trazendo em sua estrutura novos instrumentos da política urbana, inclusive de participação social. Contudo, de forma repentina e sem indícios de um processo participativo, em 2022 este plano passou por nova revisão, provocando questionamentos em relação as motivações das mudanças. Essa pesquisa tem como objetivo fazer uma análise crítica por meio da comparação dos planos, de modo a compreender as mudanças feitas e suas implicações relacionadas ao direito à cidade. Para tal, tomou-se como objeto de pesquisa os planos diretores de 2019 e 2022 sob o método dialético, adotando como categoria analítica o potencial do direito à cidade. Como procedimento metodológico se desenvolveu o estudo comparativo dos planos. A análise revela que a revisão aprovada no Plano de 2022 se estabelece como um retrocesso, visto as diversas flexibilizações apresentadas que comprometem o direito à cidade em Teresina.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Estatuto da cidade. Direito à cidade. Plano Diretor de ordenamento territorial de Teresina. Contradições.

Sumário: 1 Introdução – 2 Planejamento urbano x Estatuto da Cidade – 3 PDOT 2019 x 2022: principais mudanças e possíveis impactos – 4 Considerações finais – Referências

¹ Este artigo é resultado de uma pesquisa de PIBIC/UFPI que integra uma pesquisa maior desenvolvida pelo LEU/UFPI denominada “Planejamento ambiental e gestão territorial em Teresina: desafios e oportunidades sob a ótica do direito à cidade”.

1 Introdução

O planejamento urbano das cidades brasileiras tem atendido predominantemente a lógica do mercado imobiliário e da propriedade privada, onde a população de baixa renda tem sido marginalizada, expressa nas desigualdades socioespaciais das cidades brasileiras. 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 com questões sobre a função social da propriedade e da cidade; a gestão democrática da cidade; e o direito à cidade a à cidadania.

A cidade de Teresina, capital do Piauí, segue o modelo de planejamento excludente das cidades brasileiras, caracterizadas em suas inúmeras favelas implantadas especialmente nas periferias da cidade. Desde 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade uma série de planos foram elaborados em nível nacional, estadual e municipal para promover cidades mais justas e igualitárias. Além disso, desde o desenvolvimento da Agenda 21 brasileira, aprovada em 2002, os municípios assumiram a responsabilidade de implementar a Agenda 21 local, num processo participativo multissetorial, possibilitando a elaboração de um plano estratégico de desenvolvimento sustentável.

Em meio a esse cenário Teresina precisou rever seus planos e em 2006 aprovou e reinstituiu o Plano Diretor de Teresina denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável, Teresina Agenda 2015. Anos depois, oriundo da Agenda 2030, seguindo as premissas do Estatuto da Cidade, Teresina revisou e aprovou em 2019 seu atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina – PDOT Teresina, pela Lei Complementar nº 5.481/2019,² que em tese, acrescentou valores participativos, e diretrizes relacionadas às funções sociais da cidade e outras diretrizes referentes às orientações ambientalmente sustentáveis.

Embora em seu texto identifiquem-se avanços, passada crise econômica provocada pelo COVID 19, em 2022, este plano já sofreu grandes mudanças que alteram principalmente o zoneamento, o parcelamento e uso do solo urbano, pelas Leis complementares nº 5.757/2022³ e a nº 5.807/2022.⁴ Esta última, revoga

² TERESINA. Lei nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Plano Diretor de Teresina, denominado “Plano Diretor de Ordenamento Territorial-PDOT”, e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal. 2019.

³ TERESINA. Lei complementar nº 5.757/2022. Delimita o perímetro da zona urbana de Teresina e dá outras providências. 2022.

⁴ TERESINA. Lei Complementar nº 5.807/2022. Institui o código de zoneamento, parcelamento e uso do solo urbano do município de Teresina, e dá outras providências, 2022.

diversos dispositivos voltados ao zoneamento, parcelamento e uso do solo, abrindo margem para especulação imobiliária e maior impermeabilização em áreas ambientalmente frágeis.

Tais alterações podem caminhar para um atraso na construção de uma política urbana sustentável e participativa em Teresina, à medida que se observou uma negligência às demandas socioambientais, priorização do interesse privado e ausência de atores da sociedade civil durante a efetivação do processo. Deste modo, perante a maneira repentina como foi realizada a alteração do PDOT 2019, esse trabalho teve por objetivo desenvolver uma análise crítica comparativa dos PDOTs 2019 e 2022, tomando como questão norteadora, como fica a promoção do direito à cidade diante das modificações propostas no PDOT 2022? Para tal, se tomou como objetos de estudos as leis citadas acima de modo a compreender as mudanças feitas e suas implicações relacionadas ao direito à cidade.

Para atingir o objetivo exposto, adotou-se a abordagem qualitativa e exploratória confrontando as referidas legislações num método dialético à luz do direito à cidade. Para tal, como procedimento metodológico iniciou-se com a fundamentação teórico-conceitual acerca da temática do planejamento e gestão urbana participativos, que serviram de embasamento para fundamentar a análise crítica a respeito dos objetos de estudo. Feito isto, seguiu-se para uma análise de conteúdo comparativa das legislações citadas, verificando especialmente os instrumentos da política urbana. Tal medida foi adotada com o objetivo de compreender quais mudanças ocorreram, e se elas podem vir a contribuir no avanço da construção de um cenário urbano aliado às diretrizes do Estatuto da Cidade. Nesse sentido, foram realizados os seguintes procedimentos metodológicos: consulta a banco de dados de instituições públicas e privadas; assim como, acesso a informações de documentos oficiais da prefeitura; bem como, pesquisas anteriores sobre o tema. Feito isto, foi realizada a análise dos dados à luz dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

A análise nos mostra que o PDOT de 2019 se estabelece como um marco significativo perante o histórico de Teresina, de planos superficiais constituídos apenas por intenções, uma vez que avançou na compreensão ambiental do território e também em relação aos instrumentos do Estatuto da Cidade, caminhando na direção de um planejamento democrático. Contudo, diante de um contexto de mudança de gestão e dificuldade de participação popular no processo das alterações efetivadas, no PDOT 2022, se cria um cenário favorável para interferências que direcionam Teresina para um retrocesso e para predominância dos objetivos da classe hegemônica, em detrimento à coletividade e ao direito à cidade.

2 Planejamento urbano x Estatuto da Cidade

Para compreender o planejamento urbano, primeiramente é necessário entender o cenário que ele atua: a cidade. Estudos como os de Harvey⁵ apontam que o espaço urbano se coloca como um resultado da sociedade, logo os problemas urbanos estão relacionados com o modelo de produção e a estrutura de poder capitalista. Assim, se a sociedade capitalista contemporânea é composta por uma complexa relação entre diferentes agentes, com anseios e interesses que por muitas vezes divergem resultando em um contexto conflituoso, dessa forma o espaço urbano também o será.

Souza⁶ aponta que um planejamento urbano forte pode estar associado ao que atua para o futuro, mas em especial, que tem a finalidade de desenvolvimento socioespacial, que por sua vez só é efetivado quando se tem implicações positivas na qualidade de vida e justiça social. Entretanto, um planejamento bastante aplicado nas cidades brasileiras é o planejamento regulatório, que é pautado em investimentos públicos a partir da atuação do Estado intervencionista com papel de destaque no atingimento do desenvolvimento. Com o neoliberalismo, que prega o Estado mínimo, tem-se a diminuição da atuação regulatória do Estado na economia, resultando assim, no livre mercado e consequentemente no protagonismo de agentes privados atuando na economia.

Sob domínio do ideário neoliberal, bens e serviços considerados básicos, que antes eram ofertados por instituições públicas, bem como, as políticas públicas de cunho social, que tinham papel fundamental na diminuição de desigualdades e oferecimento de qualidade de vida mínima à população são limitadas. Desta maneira, como expõe Sousa⁷ o planejamento é adotado como um mecanismo utilizado para manutenção de um cenário capitalista, e por sua vez, resulta no seu enfraquecimento, possibilitando novas formas de planejar.

Essas novas modalidades de planejamento pautam-se na sua relação com o mercado e são classificados segundo Brindley⁸ como planejamento subordinado às tendências do mercado; planejamento de facilitação; e planejamento de administração privada. O subordinado às tendências do mercado é conceituado como uma prática que baseia suas ações nas necessidades do mercado, mesmo que essas sejam contrárias ao planejamento regulatório. Por sua vez, o planejamento de facilitação,

⁵ HARVEY, David. On Planning the Ideology of Planning. In: *The Urbanization of Capital. Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 1985.

⁶ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

⁷ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

⁸ BRINDLEY, Tim et al. *Remaking Planning. The Politics of Urban Change in the Thatcher Years*. Londres e outros lugares: Unwin Hyman. 1989.

avança na *mercadofilia* que é uma característica dada a um planejamento mais próximo do raciocínio da gestão e do imediatismo do capital privado, e dessa forma, em relação ao anterior, além da subordinação, faz estímulos ao setor privado com práticas que conseguem vantagens até sobre limitações impostas por planos. E por fim, o planejamento urbano de administração privada, que usa metodologias próprias da iniciativa privada.

O resultado disso é que, dentro do cenário urbano, composto por uma diversidade de agentes, de classes, vivências, e profissionais que são importantes no processo de planejamento e construção das cidades, acaba-se por privilegiar o interesse de apenas uma parte – do mercado, em detrimento de outras, fazendo com que o desenvolvimento socioespacial não aconteça, já que para obtê-lo é preciso implicações positivas na qualidade de vida de toda sociedade.

Diante desses conflitos, o caminho para superá-los e diminuir as desigualdades urbanas, bem como, conseguir alcançar resultados democráticos parte da aplicação de um dos pilares para o estabelecimento de um planejamento forte: a participação popular, isto é, o diálogo com diferentes perspectivas no processo de tomada de decisões. A importância desse pilar se fundamenta na sua relação com o princípio da autonomia, fator imprescindível para o desenvolvimento socioespacial, portanto, para o alcance da justiça social e qualidade de vida.⁹

Os planos diretores das cidades brasileiras, em sua grande maioria seguem um modelo tecnocrático fazendo com que o planejamento urbano *stricto sensu* tenha existido praticamente apenas no aspecto teórico, sem exemplos práticos consistentes. Assim, corrobora com o enfraquecimento do planejamento, quando seu conteúdo não se adequa à realidade. Outro problema é a falta de instrumentos que assegurem sua aplicação no território, uma vez que, o que predomina neles são princípios, objetivos e diretrizes gerais, onde o grande risco disso, é a transformação dos planos em um apanhado de proposições que não impõem obrigações de cumprimento a nenhum órgão.¹⁰

Deste modo, mesmo que um plano consiga contemplar de forma satisfatória todos os problemas do município, sem instrumentos autoaplicáveis se terá uma forte dependência de uma regulamentação posterior, criando assim, um empecilho que não permita aplicação imediata do conteúdo do plano, impedindo assim mudanças, o que resulta no reforço do cenário atual mercantil da cidade, favorável à camada hegemônica da sociedade.

⁹ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

¹⁰ VILLAÇA, Flávio et al. *Dilemas do plano diretor*. CEPAM, O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, p. 237-247, 1999.

Dessa forma, a falta de instrumentos nos planos tradicionalmente criados nas cidades brasileiras que assegurem a participação social e diversidade de agentes no processo da sua criação e implantação, se trata de um planejamento arrogante, na visão de Sousa,¹¹ pois menospreza os saberes, vivências e os anseios populares. Portanto, compreende-se que o resultado obtido é o não enfrentamento das desigualdades socioterritoriais.

Embora a Constituição de 1988 tenha auxiliado no processo de fortalecimento do planejamento brasileiro, com o acréscimo de diretrizes relacionadas à política urbana, a aprovação desses artigos não foi suficiente para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais. Somente com a regulamentação do Capítulo II de Política Urbana da Constituição de 1988, em 2001, com a aprovação da Lei nº 10.257/2001 ou Lei do Estatuto da Cidade¹² se estabeleceu como obrigatório a inserção nos planos diretores de instrumentos que buscam combater a especulação imobiliária e diminuir as desigualdades sociais no ambiente urbano; bem como, promover a regularização fundiária; e por fim, os instrumentos de democratização da gestão urbana, que são necessários para que a implantação dos anteriores seja feita em concordância com o Estatuto da Cidade, uma vez que a participação popular é fundamental no processo de controle da política urbana, para que os interesses coletivos sobreponham aos individuais.

3 PDOT 2019 x 2022: principais mudanças e possíveis impactos

O primeiro plano diretor da cidade de Teresina a ser implementado após o Estatuto da Cidade, foi o plano diretor de 2006, Plano de Desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015.¹³ De maneira geral é composto apenas por objetivos e diretrizes gerais, que são listados sem indicação de como serão alcançados. Em relação às diretrizes do Estatuto da Cidade este plano diretor só contempla o aspecto do valor social da propriedade ao citar no Art. 15º as orientações de desestímulo dos vazios urbanos para frear a especulação imobiliária de caráter especulativos (Inciso I) e de priorizar os vazios urbanos para implantação de programas habitacionais (Inciso XVI), mas sem apresentar o levantamento dessas áreas especulativas no território, e por sua vez, sem estabelecer como prioritário a aplicação de

¹¹ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

¹² BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

¹³ TERESINA. Lei nº 3558, de 20 de outubro de 2006. Reinstituí o Plano Diretor de Teresina, denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015, e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal. 2006.

instrumentos como: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios – PEUC; Imposto Predial no Território Urbano – IPTU progressivo no tempo; desapropriação para fins de reforma urbana, instrumentos significativos para combater especulação imobiliária e diminuir as desigualdades sociais. Somente o instrumento de Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, foi acrescido no plano e demarcado no território urbano, na planta diretora, sendo regulamentado a partir desse plano.

Depois de treze anos, aprovou-se em 2019 a Lei Complementar nº 5.481,¹⁴ assim, a partir da aprovação do PDOT 2019, se busca unir em apenas um documento as informações antes separadas nas legislações estabelecidas pelas Lei nº 3558/2006;¹⁵ Lei nº 3560/2006;¹⁶ Lei nº 3562/2006;¹⁷ Lei nº 3563/2006;¹⁸ e Lei nº 3561/2006.¹⁹ Além disso, o PDOT 2019 estabeleceu como objetivo principal a garantia do valor social da cidade e da propriedade; o desenvolvimento socioambiental e consequentemente a melhoria na qualidade de vida; e aumento da justiça social, se aproximando assim, dos preceitos do Estatuto da Cidade, mas que, em razão das contradições tanto no seu processo de construção, quanto no seu próprio conteúdo, essa aproximação pode ser insuficiente.²⁰

Alencar e Costa²¹ apontam que a análise do território de Teresina que serviu de base para concepção do PDOT 2019 foi fruto de dados desatualizados e imprecisos, assim, as estratégias como o Macrozoneamento e Microzoneamento, que embora avancem numa leitura sistêmica em relação ao plano anterior, ainda estariam incipientes ou até mesmo contraditórias com a realidade da cidade.

As autoras apontam também incoerências relacionadas aos instrumentos da política urbana, o PDOT 2019, de maneira geral amplia esses dispositivos, inserindo junto às ZEIS, em seu texto os seguintes instrumentos: Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC); Transferência do Direito de Construir; Direito de Preempção; Operação Urbana Consorciada; Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios;

¹⁴ TERESINA. Lei nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Plano Diretor de Teresina, denominado “Plano Diretor de Ordenamento Territorial-PDOT”, e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal. 2019.

¹⁵ TERESINA. Lei nº 3558, de 20 de outubro de 2006. Reintitui o Plano Diretor de Teresina, denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015, e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal. 2006.

¹⁶ TERESINA. Lei nº 3.560, de 20 de outubro de 2006. Define as diretrizes para o uso do solo urbano do Município e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal de Teresina, 2006.

¹⁷ TERESINA. Lei nº 3.562, de 20 de outubro de 2006. Define as diretrizes para a ocupação do solo urbano e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal de Teresina, 2006.

¹⁸ TERESINA. Lei nº 3.563, de 20 de outubro de 2006. Cria zonas de preservação ambiental, institui normas de proteção de bens de valor cultural e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal de Teresina, 2006.

¹⁹ TERESINA. Lei complementar nº 3.561, de 20 de outubro de 2006. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano do Município de Teresina e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal de Teresina, 2006.

²⁰ ALENCAR A. K. B.; COSTA, V. B. A. Análise do Plano Diretor de Teresina frente ao desafio de uma urbanização desigual, in: Revista Brasileira de Direito Urbanístico, RBDU 15, jul-dez 2022.

²¹ ALENCAR A. K. B.; COSTA, V. B. A. Análise do Plano Diretor de Teresina frente ao desafio de uma urbanização desigual, in: Revista Brasileira de Direito Urbanístico, RBDU 15, jul-dez 2022.

IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação; Consórcio Imobiliário; Direito de Superfície e o Plano Específico de Urbanização. Contudo, estes instrumentos têm sua aplicação subordinada a uma lei complementar específica, impedindo a aplicação imediata desses instrumentos, que se coloca de forma mais distante ainda quando há uma inexistência de dados atualizados disponíveis, principalmente em relação ao cadastro de imóveis e vazios urbanos existentes.

De modo mais específico, em relação às ZEIS, no PDOT 2019 não se teve avanços no reconhecimento de novas zonas, assim como das favelas, e as identificadas não são, em grande parte, reconhecidas como ZEIS. Isso implica na continuidade de práticas de higienismo social da população que continua sendo expulsa pela gestão pública nas áreas com características ambientais, sob a justificativa de proteção ambiental.²² Dessa forma, o planejamento ao invés de diminuir a vulnerabilidade socioambiental, coloca em conflito o interesse da moradia versus o interesse ambiental.

Em contraposição, os vazios urbanos das regiões infraestruturadas da cidade, em especial das áreas centrais, não têm sido combatidos, e dessa forma, contribuem para especulação imobiliária, uma vez que a não identificação destes vazios e de um cadastro imobiliário atualizado versus a atualização dos dados sobre déficit habitacional, invisibiliza o enfrentamento do problema.

Em razão da crise provocada pelo COVID-19 iniciada em março de 2020, pouco do que se propôs no PDOT 2019 foi colocado em prática, já que este foi aprovado em dezembro de 2019. Passada a crise provocada pela emergência de saúde pública, com a retomada aos poucos às atividades, três anos após a aprovação do PDOT 2019 é aprovada a alteração do plano diretor através da Lei complementar nº 5.807/2022, sem nenhum indício de mobilização ou processo participativo.

Cabe destacar aqui, que 01 (um) ano após a aprovação do PDOT 2019, após processo de eleição há uma mudança na gestão da prefeitura de Teresina, que ocorreu em janeiro de 2021. Com a mudança do gestor, grande parte da equipe que estava envolvida na revisão e elaboração do PDOT 2019 foi substituída, assim como, foram desconstituídos o Conselho Municipal da Cidade e a Comissão de Acompanhamento do PDOT 2019.²³ Destacamos que com a mudança de gestão e ainda sob os efeitos da crise provocada pela pandemia da Covid-19, houve um processo de desarticulação de lideranças comunitárias em razão do distanciamento social e conseqüentemente a participação popular no processo de alteração do PDOT.

²² Centro de Defesa Ferreira de Sousa. Carta denúncia à profa. Raquel Rolnik LabCidade/USP, 2019.

²³ ALENCAR A. K. B. LAURENTINO, M. P. S. As práticas de participação na revisão do Plano Diretor de Teresina – PI. Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais, Recife, v. 14, n. 01, p. 01-21, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.51359/2238-8052.2025.265222>.

Assim, em nossas pesquisas não identificamos nenhuma articulação, ou processos de mobilização e de participação da sociedade civil, assim como, da ausência de estudos que justifiquem essas alterações, quando ainda em junho de 2022 e logo depois em outubro de 2022 foram aprovadas as Leis complementares nº 5.757/2022²⁴ e a nº 5.807/2022²⁵ que respectivamente acresce o território urbano; e revoga diversos dispositivos, instituindo por sua vez, novas regras para o zoneamento, parcelamento e uso do solo. Conforme divulgado pela Prefeitura Municipal de Teresina em mídias sociais, a atualização do Plano Diretor tratou de uma medida adotada pela Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLAN, em parceria com o Sindicato da Indústria da Construção Civil – SINDUSCON para impulsionar a indústria de construção civil na cidade.²⁶

Esse cenário nos provocou questionamentos em relação às motivações dessa mudança, sugerindo que, ela pode ter sido realizada a fim de resolver as contradições do PDOT 2019? Para tal, esta pesquisa não se propõe a listar todas as mudanças, que vão desde alterações pontuais de terminologias no texto até a revisão de regras que impactam no zoneamento, parcelamento e uso do solo consolidadas numa lei com mais de 60 páginas. Mas abordamos aqui as principais mudanças que impactam na política urbana, acerca dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Importante entender que a Lei nº 5.481/2019 não foi revogada pela Lei nº 5.807/2022, esta última fez alterações pontuais – seja alterando partes do texto, seja incluindo novos textos ou revogando pontualmente alguns artigos. Dessa forma, seria correto dizer que a lei que rege o atual Plano Diretor ainda é Lei nº 5.481/2019 alterada pelas Leis nº 5.757/2022 e a nº 5.807/2022. Dessa forma é fundamental ter acesso à todas as leis, pois as aprovadas em 2022 dão destaque às mudanças, de acréscimo da área urbana; e no zoneamento, parcelamento e uso do solo, respectivamente, não trazendo a legislação por completo, sendo preciso ler ambas em conjunto e em alguns momentos de forma comparativa para ter uma compreensão adequada do atual plano diretor em Teresina. Essa compreensão pode tornar a aplicação pouco objetiva e gerar algumas interpretações dúbias e com difícil interpretação, e isso também pode gerar a necessidade de maiores esclarecimentos.

²⁴ TERESINA. Lei complementar nº 5.757/2022. Delimita o perímetro da zona urbana de Teresina e dá outras providências. 2022.

²⁵ TERESINA. Lei Complementar nº 5.807/2022. Institui o código de zoneamento, parcelamento e uso do solo urbano do município de Teresina, e dá outras providências, 2022.

²⁶ TERESINA. Prefeito de Teresina sanciona alterações do Plano Diretor nesta terça. 2022. Disponível em: <https://pmt.pi.gov.br/2022/10/18/prefeito-de-teresina-sanciona-alteracoes-do-plano-diretor-pdot-nesta-terca/>. Publicado: 18/10/2022. Acesso em: 12 de dezembro de 2022.

3.1 Ampliação do perímetro urbano

Embora o objetivo, políticas e diretrizes de desenvolvimento tenham sido mantidos no PDOT 2022, é importante destacar que antes mesmo das alterações através da aprovação da Lei Complementar nº 5.807/2022, em junho de 2022, é aprovada a Lei Complementar nº 5.757,²⁷ de 3 de junho de 2022, que acresce o perímetro urbano de Teresina, reforçada pela Lei complementar nº 5.807/2022²⁸ em seu Art. 02, o que vai de encontro ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no PDOT 2019²⁹ na Política de Desenvolvimento e Resiliência Territorial que tem dentre seus objetivos “I – Ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade” (p. 2). Assim esta propõe em seu Capítulo I como estratégia territorial uma “CIDADE COMPACTA, COORDENADA E CONECTADA” que segundo o Art. 10 visa “conter a expansão da mancha de urbanização e promover o adensamento do território urbano” (p. 10).

Em seu texto aprovado pela Lei nº 5.481/2019,³⁰ ainda na sua apresentação, fruto do diagnóstico urbanístico realizado, enfatiza-se que na zona rural “há várias atividades não agrícolas, condomínios residenciais de alto padrão, conjuntos de casas populares e indústrias” (p. 03) e continua seu argumento defendendo que “a existência de atividades de caráter urbano na zona rural constitui um desafio para o planejamento e gestão territorial local” (p. 03). Dessa forma, esse acréscimo do perímetro urbano fragiliza o que estava previsto no CAPÍTULO II DA MOBILIDADE URBANA INTERMODAL onde a Política de Desenvolvimento e de Resiliência Territorial estaria articulando a ocupação do solo com o sistema de mobilidade em seu Art. 13 de forma a reduzir a necessidade de deslocamento motorizado, em especial o individual, e contribuindo na diminuição da emissão de poluentes.

Acerca do processo de expansão urbana da capital piauiense, identificam-se marcas históricas de um processo de expansão desigual rumo às franjas da cidade, impulsionado pelo Estado local com construção de Habitação de Interesse Social – HIS, constituindo áreas dispersas e fragmentadas no espaço urbano central.³¹ Esse modelo de expansão que promove a cidade dispersa ainda perdura até os

²⁷ TERESINA. Lei complementar nº 5.757/2022. Delimita o perímetro da zona urbana de Teresina e dá outras providências. 2022.

²⁸ TERESINA. Lei Complementar nº 5.807, de 18 de outubro de 2022, institui o novo Código de Zoneamento, Parcelamento e Uso do Solo Urbano do Município de Teresina. Teresina: Prefeitura Municipal, 2022.

²⁹ TERESINA Lei nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Plano Diretor de Teresina, denominado “Plano Diretor de Ordenamento Territorial-PDOT”, e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2019.

³⁰ TERESINA Lei nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Plano Diretor de Teresina, denominado “Plano Diretor de Ordenamento Territorial-PDOT”, e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2019.

³¹ LIMA, A. J. Favela Cohebe: uma história de luta por habitação popular. 2. ed. Teresina: EDUFPI; Recife: Bagaço, 2010.

dias atuais, com ocupações informais da população de baixa renda sem acesso à política habitacional, mas em especial impulsionado pelo Estado local através do Programa Minha Casa Minha Vida que implantou diversos novos conjuntos habitacionais nas áreas periféricas de Teresina.³² Ademais, é importante ressaltar que desde o início da década de 2000 se percebe em Teresina a busca pelas zonas rurais para implantação de condomínios de alta renda.

3.2 Mudança no parcelamento e uso do solo urbano

De forma geral identificamos que foram revogados diversos artigos criando novos textos com “pequenas adaptações”. Do Art. 129 a 211 se referindo a tais temas: da estruturação do território; do traçado viário; dos alinhamentos prediais; do parcelamento do solo; dos projetos de parcelamento do solo; do loteamento nas áreas de urbanização específica; do desmembramento; do fracionamento; do remembramento; das penalidades relativas ao parcelamento do solo; dos condomínios; do condomínio edilício de unidades autônomas horizontais; do condomínio edilício de unidades autônomas verticais; e do condomínio de lotes.

Assim como, também foram revogados sofrendo alterações sutis em seu texto: dos Arts. 212 à 280 que tratam: do uso e da ocupação do território; das normas gerais de uso do solo; do índice de aproveitamento (IA); das taxas de ocupação e de permeabilidade; da altura máxima das edificações; dos recuos; da quota mínima de terreno por unidade autônoma; da exigência de vagas de estacionamento; das normas específicas de uso e ocupação do solo para o manejo sustentável das águas pluviais; da adequação urbanística e do impacto de vizinhança; do estudo de adequação urbanística; e do estudo de impacto de vizinhança.

Aqui vamos enfatizar e tecer algumas considerações sobre os temas que tocam: o aumento do Índice de Aproveitamento Mínimo e Máximo; não estabelecimento de uma altura máxima em toda área urbana; e mais descontos atribuídos à OODC. O Índice de Aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno, sendo um parâmetro urbanístico imprescindível para estabelecer alguns instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade, além de estabelecer o uso e a ocupação do solo urbano. Dessa forma, toda cidade deve estabelecer um Índice de Aproveitamento para toda a área urbana e fixar valores mínimos e máximos para atribuir que áreas da cidade possam ser mais ou menos densificadas, desde que se estabeleça uma contrapartida paga pelo proprietário que obtiver esse aumento do potencial construtivo, a partir da OODC.

³² LEAL JÚNIOR, José Hamilton Lopes. Habitação de interesse social e a dinâmica dos aglomerados subnormais: estudo na cidade Teresina, Piauí. 2023. Tese de Doutorado.

Ao estabelecer um parâmetro mínimo do Índice de Aproveitamento se visa controlar o adensamento construtivo das edificações de modo a manter a qualidade ambiental e a sustentabilidade das cidades. No Brasil em busca de diminuir a valorização diferenciada da terra e fazer cumprir sua função social da propriedade e da cidade, a Resolução nº 148/2013³³ reafirma o que o Art. 28 do Estatuto da Cidade prevê: que o coeficiente de aproveitamento básico único é para toda a zona urbana. Entretanto, essa Resolução recomenda que o valor desse coeficiente básico seja igual a 1 (um), colocando ainda que esse é um princípio balizador da política urbana e que todos os municípios deveriam atender a esta Resolução até 2015.

De acordo Furtado, Biasotto e Maleronka³⁴ o estabelecimento de um coeficiente de aproveitamento básico único propõe uma justa distribuição dos benefícios da urbanização, estabelecendo limites máximos de forma coerente, possibilitando o controle do adensamento populacional e construtivo. Mediante o coeficiente de aproveitamento básico único e igual a 1 (um) se possibilita uma série de benefícios sociais, podendo controlar o preço dos lotes urbanos; diminuir a injusta valorização diferenciada com a implementação da OODC, assim como, também pode servir como financiamento das cidades, embora essa não seja sua principal função.

Teresina propõe a aplicação desse Índice de Aproveitamento básico único, com a aprovação do PDOT 2019 estabelecendo o valor básico de 1,5 para toda cidade. Entretanto, com a aprovação do PDOT 2022 há um aumento, deste Índice de Aproveitamento para 2,0 em toda cidade. Esse aumento, assim como todas as outras alterações, aconteceu sem uma análise adequada dos impactos do adensamento provocados por esta alteração.

Ribeiro e Cardoso³⁵ já apontavam que a OODC pode colaborar para o controle da especulação imobiliária, assim como, também pode colaborar para a financeirização da cidade, sem considerar sua utilidade social, o que tende a torná-la uma mera ferramenta para o financiamento das cidades não contribuindo efetivamente para o cumprimento da função social da cidade. Dessa forma, com as alterações aprovadas no PDOT 2022, se torna mais vantajoso ao empreendedor imobiliário construir em áreas, já bastante valorizadas pelo mercado imobiliário, sem necessitar da aplicação da OODC ou Solo Criado que é o instrumento que induz a densidade da

³³ CONSELHO DAS CIDADES, Resolução nº 148, de 7 de junho de 2013 – Recomenda a adoção do Coeficiente de Aproveitamento Básico como princípio balizador da política fundiária urbana municipal, a ser utilizado por todos os municípios. In: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/10/2014&jornal=1&pagina=62&totalArquivos=108> 2014. Acesso: agosto, 2024.

³⁴ FURTADO, F.; BIASOTTO, R.; MALERONKA, C. Outorga Onerosa do Direito de Construir. Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, Volume 1. Brasília: Ministério das Cidades, Lincoln Institute of Land Policy. 2012.

³⁵ RIBEIRO, Luiz César; CARDOSO, Adauto L. O solo criado como instrumento de reforma urbana: uma avaliação de seu impacto na dinâmica urbana. Ensaios FEE. Porto Alegre, 13, p. 370-381, 1992.

população e a sua distribuição do interesse e a possibilidade da gestão da cidade para o bem da coletividade.

Esse instrumento estabelecido pelo Estatuto da Cidade possibilita ao proprietário o direito de construir acima do Índice de Aproveitamento básico desde que se pague por isso, entre seus objetivos estão o de induzir o crescimento e o adensamento da cidade, servindo como uma ferramenta de planejamento urbano, e em outros casos, como fonte de recursos para autofinanciar as cidades. Os recursos da OODC devem ser revertidos a um fundo de desenvolvimento urbano para que possam ser utilizados para fins de interesse social.

O Estatuto da Cidade, em seu Art. 28,³⁶ propõe que o plano diretor pode estabelecer as áreas onde serão exercidos o Direito de Construir acima do Índice de Aproveitamento básico, mediante pagamento, entretanto, o plano diretor deve definir os limites máximos a serem atingidos pelos Índices de Aproveitamentos, ponderando o equilíbrio entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada zona. Normalmente nas cidades brasileiras, o incremento do Índice de Aproveitamento tende a impulsionar o incremento no número de pavimentos, correlacionando que para aumentar a densidade populacional do território é necessária uma maior verticalização.

Contudo, uma maior verticalização não garante a qualidade do ambiente, muito pelo contrário, o aumento da verticalização impacta diretamente nos aspectos urbanísticos tais como aumento de ilhas de calor; sobrecarga na infraestrutura; diminuição das condições de salubridade; perda da paisagem histórica e cultural; bem como, o aumento da desigualdade na ocupação do território, com terrenos super verticalizados.

Também identificamos uma alteração no Índice de Aproveitamento máximo em especial nas Zonas de Ocupação Moderada – ZOM, onde no PDOT 2019 o Índice de Aproveitamento máximo nesses territórios variava entre 2,0 a 4,0 e com a aprovação do PDOT 2022 agora varia de 3,0 a 6,0 resultando em um aumento de 50% no Índice de Aproveitamento máximo em cada uma das 04 (quatro) tipos de zonas moderadas existentes como mostra o Quadro 01 a seguir. Esse aumento do Índice de Aproveitamento máximo vai de encontro ao que se estabelece para as Zonas de Ocupação Moderadas – ZOMs nas Legislações dos PDOT 2019 e 2022. Estas zonas têm uma infraestrutura incompleta; significativa presença de vazios urbanos; e presença significativa de núcleos urbanos informais, onde o plano diretor prevê como ações prioritárias investimentos na complementação da infraestrutura, assim como, na implantação de equipamentos públicos e ações de regularização fundiária.

³⁶ BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

Quadro 1 – Mudanças no índice de aproveitamento PDOT 2019/2022

Mudanças no índice de aproveitamento e altura máxima		
ZOM	IA Máximo – PDOT 2019 (Anexo 10)	IA Máximo – PDOT 2022 (Anexo 7)
ZOM1	2	3
ZOM2	2	3
ZOM3	3	4
ZOM4	4	6

Fonte: elaborado pelos autores com base no Anexo 10 PDOT 2019 e no Anexo 7 PDOT 2022.

Importante destacar que essas ZOMs, em ambos os PDOTs 2019 e 2022 possuem uma Taxa de Ocupação Máxima de 80%, (com exceção na ZOM2 que desenvolve um cálculo com base na distância do alinhamento predial). Além disso, no PDOT 2019 a altura máxima estava estabelecida em 83,20m, para alguns territórios, com a alteração de 2022, não se estabelece mais uma altura máxima para área urbana da cidade. Dessa forma, ponderamos que essas alterações visam favorecer especialmente os aspectos financeiros da produção da cidade, em especial nos territórios de ZOM, onde se reconhece uma grande ocorrência de habitações espontâneas e precárias.

Também é importante destacar a alteração que insere as Zonas Especiais de Interesse Cultural – ZEIC – Polo cerâmico e a ZEIC – Parque Florestal nos descontos da obtenção do potencial construtivo através da OODC, com os estímulos definidos conforme Anexo 2 do PDOT 2022 como mostra o Quadro 02.

Quadro 2 – Ampliação das ZEICs na aquisição dos descontos na OODC – PDOT 2019/2022

AMPLIAÇÃO DAS ZONAS ZEIC NA AQUISIÇÃO DE DESCONTOS NA OODC			
MACROZONA	ZONA PDOT 2019 (Anexo 5)	ZONA PDOT 2022 (Anexo 2)	INCENTIVOS
MACROZONA DE DESENVOLVIMENTO	ZONA DE DESENVOLVIMENTO CENTRO	ZONA DE DESENVOLVIMENTO CENTRO	HABITAÇÃO 80%
	ZEIC CENTRAL 1	ZONA ESPECIAL DE INTERESSE CULTURAL (ZEIC CENTRAL 1 E 2, ZEIC POLO CERÂMICO E ZEIC FLORESTA FÓSSIL)	FACHADA ATIVA 15%
	ZEIC CENTRAL 2		PERMEABILIDADE VISUAL 5%

Fonte: elaborado pelos autores com base no Anexo 5 PDOT 2019 e no anexo 2 PDOT 2022.

Essas áreas estão em territórios ambientalmente frágeis, assim como constituem importantes espaços sobre a história e cultura de Teresina. O Polo Cerâmico no bairro Poti Velho, zona norte de Teresina, está localizado no berço do núcleo de ocupação mais antiga do município, que mantém as tradições culturais repassadas por gerações. Bem como, o Parque Floresta Fóssil, se caracteriza como um raro acervo paleontológico de aproximadamente 200 milhões de anos, e o único no mundo dentro de uma área urbana. Assim, por suas importantes características deveriam receber um rigor maior para resguardar tais características e não incentivo ou descontos para novos empreendimentos imobiliários de alta verticalização.

Para além dessas zonas apresentadas, nas áreas equidistantes até 6 km da região central, desde a aprovação do PDOT 2019, como forma de estímulo à adoção dos atributos de uso e ocupação se propôs o modelo baseado no Desenvolvimento Orientado ao Transporte – DOTs, onde foram propostos descontos ao seguirem os atributos estabelecidos no Anexo 5 do PDOT 2019, e agora anexo 2 do PDOT 2022 como mostra o Quadro 03 a seguir.

Quadro 3 – Atributos no DOTs e descontos na OODC

(continua)

ATRIBUTOS DO MODELO DOTs E SEUS RESPECTIVOS DESCONTOS NA OODC			
MACROZONA	ZONA	INCENTIVOS	
MACROZONA DE DESENVOLVIMENTO	ZONA DE DESENVOLVIMENTO CENTRO ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE CULTURAL	HABITAÇÃO	80%
		FACHADA ATIVA	15%
		PERMEABILIDADE VISUAL	5%
MACROZONA DE DESENVOLVIMENTO	ZONA DE DESENVOLVIMENTO DE CORREDOR LESTE	HABITAÇÃO	65%
		FACHADA ATIVA	15%
		USO ÂNCORA	20%
		EMPREENHIMENTO MISTO	20%
		PERMEABILIDADE VISUAL	5%
MACROZONA DE DESENVOLVIMENTO	ZONA DE DESENVOLVIMENTO DE CORREDOR NORTE	HABITAÇÃO	55%
		FACHADA ATIVA	15%
		EMPREENHIMENTO MISTO	20%
		PERMEABILIDADE VISUAL	5%

(conclusão)

ATRIBUTOS DO MODELO DOTS E SEUS RESPECTIVOS DESCONTOS NA OODC			
MACROZONA DE DESENVOLVIMENTO	ZONA DE DESENVOLVIMENTO DE CORREDOR SUL 1	HABITAÇÃO	65%
		FACHADA ATIVA	15%
	ZONA DE DESENVOLVIMENTO DE CORREDOR SUL 2	USO ÂNCORA	20%
		EMPREENHIMENTO MISTO	20%
		PERMEABILIDADE VISUAL	5%
MACROZONA DE DESENVOLVIMENTO	ZONA DE DESENVOLVIMENTO DE CORREDOR SUDESTE	HABITAÇÃO	55%
		FACHADA ATIVA	15%
		EMPREENHIMENTO MISTO	20%
		PERMEABILIDADE VISUAL	5%
MACROZONA DE DESENVOLVIMENTO	ZONA DE DESENVOLVIMENTO DE CORREDOR DE USO SUSTENTÁVEL	HABITAÇÃO	35%
		FACHADA ATIVA	15%
		EMPREENHIMENTO MISTO	20%
		PERMEABILIDADE VISUAL	5%
		SUSTENTABILIDADE	CONFORME ART. 14 (PDOT 2022)

Fonte: Anexo 2/PDOT 2022.

Ademais, já no PDOT 2019, por meio do Art. 75, atual Art. 14/PDOT 2022, essa flexibilização se agrava na Zona de Desenvolvimento de Corredor de Uso Sustentável, visto que além dos descontos dos atributos de fachada ativa; empreendimento misto; e permeabilidade visual que totalizam uma diminuição de 40% no valor da OODC, tem-se a possibilidade de acrescentar até 50% de desconto com a implementação de atributo “sustentabilidade”, resultando assim, em um dedução de até 90% do valor da OODC para empreendimento que efetivem as seguintes ações: “I – utilize captação de água da chuva – desconto de 20% (vinte por cento); II – utilize telhado verde – desconto de 5% (cinco por cento); III – utilize trincheira de infiltração – desconto de 12,5% (doze vírgula cinco por cento); e IV – utilize jardins de chuva – desconto de 12,5% (doze vírgula cinco por cento)”³⁷ (p. 03).

³⁷ TERESINA. Lei Complementar nº 5.807/2022. Institui o código de zoneamento, parcelamento e uso do solo urbano do município de Teresina, e dá outras providências, 2022.

Com isso, o plano diretor de Teresina reforça o enfraquecimento da OODC, sob o discurso de alcançar o desenvolvimento sustentável e resiliente do município, mas que não se efetiva. Ainda mais sob as modificações propostas no PDOT 2022 que flexibiliza o uso das áreas de interesse ambiental por meio do aumento do Índice de Aproveitamento Mínimo para 2,0. Ademais, houve também uma redução drástica das Zonas Especiais de Uso Sustentável (ZEUS) em todo território da cidade, sendo substituídas em grande parte pelas Zonas de Interesse Ambiental (ZIA) em 2022, onde estas últimas estabelecem menos rigor sobre a imposição de licenciamentos e estudos urbanísticos e ambientais sobre os impactos dos empreendimentos.

Dessa forma, se observa que a mudança no zoneamento do PDOT 2019 para 2022 tenha sido efetivada de modo a permitir grandes empreendimentos nas áreas sensíveis ambientalmente. Essa alteração vai de encontro com o desenvolvimento sustentável e resiliente, em especial, quando desde a aprovação do PDOT 2019 se estabelece o mercado imobiliário como direcionador do desenvolvimento de Teresina, propondo os descontos na OODC como necessários para tal propósito.

Embora o PDOT 2019 proponha a partir do modelo DOTs o estímulo com descontos à densificação da área central, isto não tem se efetivado, assim como, a regulamentação dos instrumentos que poderiam combater a retenção especulativa, melhorar a oferta de lotes e reduzir os preços dos imóveis. De acordo com pesquisa em andamento realizada por pesquisadores do curso de Ciência Política da UFPI,³⁸ entre os meses de dezembro de 2023 a junho de 2024 houve um aumento dos vazios urbanos em 5%, onde mais de 57 pontos comerciais foram desocupados, contabilizando 1.209 imóveis comerciais sem ocupação. A pesquisa também aponta que a área tem sido explorada para fins especulativos de seis grandes empresários que mantêm os imóveis fechados e improdutivos, ao cobrarem altíssimos valores dos aluguéis, inviabilizando qualquer tentativa de negociação, e por sua vez, se constituem como reserva imobiliária.

Por fim, ainda sobre a mudança no padrão de parcelamento do solo, no PDOT 2022, por meio do Anexo 5, que modifica o Anexo 8 do PDOT 2019, conforme Quadro 4, é possível observar mais uma flexibilização no plano, ao ser retirado do anexo os padrões de desmembramento, de modo a dispensar os parâmetros exigidos anteriormente de áreas e testadas máximas e mínimas de imóveis ou lotes desmembrados. Tal aspecto, aponta para possibilidade de tal modificação facilitar a existência de brechas na aplicação do instrumento parcelamento do solo, fundamental no combate aos lotes vazios especulativos dentro da cidade.

³⁸ G1. Desertificação do centro de Teresina. In: <https://www.gp1.com.br/pi/piaui/noticia/2024/8/1/desertificacao-do-centro-de-teresina-avanca-5-em-seis-meses-575372.html>. 2024. Acesso em 19 de setembro de 2024.

Quadro 4 – Padrão de desmembramento retirados

PADRÕES DE DESMEMBRAMENTO RETIRADOS				
	IMÓVEL A DESMEMBRAR		LOTE DESMEMBRADO	
	Área Máxima	Testada Máxima	Área mínima	Testada mínima
MZOC	40.000m ²	200m	1000m ²	25m
ZEUS	40.000m ²	200m	600m ²	20m
ZEIS	40.000m ²	200m	128m ²	8m
ÁREAS INDUSTRIAIS	Análise Comissão	Análise Comissão	600m ²	20m
DEMAIS ÁREAS	10.800m ²	180m	300m ²	10m

Fonte: Anexo 8/PDOT 2019.

3.3 Mudança no zoneamento

Sobe o padrão de zoneamento estabelecido no PDOT 2019, com a aprovação do PDOT 2022, são revogados do Art. 53 ao Art. 128 no CAPÍTULO I que trata das MACROZONAS E DAS ZONAS URBANAS, os quais traziam todas as características, objetivos, diretrizes e estratégias relacionadas com as macrozonas e suas zonas específicas. Ao analisar este capítulo, embora a nomenclatura das Macrozonas e das Zonas Específicas tenham sido mantidas, no PDOT 2022 se percebem “pequenas” adaptações no texto, possibilitando alterações que abre precedentes de que as Macrozonas, assim como as Microzonas, embora delimitadas em seus anexos, possam sofrer alterações posteriores, se aprovadas pela comissão técnica multidisciplinar. Como explicitado no Art. 16 §2º, no qual apresenta que: “O interessado também poderá solicitar a revisão do macrozoneamento e zoneamento definidos para imóvel de sua titularidade, independentemente de proposta de intervenção ou de ocupação para a área”³⁹ (p. 04).

Sobre as ZEIS, de acordo com o Estatuto da Cidade, este instrumento tem como função fundamental a garantia da permanência de populações de baixa renda em um território, principalmente em áreas de forte disputa especulativa, de modo a assegurar por meio da regularização fundiária que não sejam vítimas de higienismo social. Ainda, essa permanência pode ser determinada por um processo de urbanização desses ambientes, estabelecendo o acesso dessas populações às

³⁹ TERESINA. Lei Complementar nº 5.807/2022. Institui o código de zoneamento, parcelamento e uso do solo urbano do município de Teresina, e dá outras providências, 2022.

infraestruturas urbanas básicas, e por vezes ainda, pela construção de Habitações de Interesse Social – HIS.⁴⁰

No PDOT 2019 a ZEIS é apresentada no Art. 94⁴¹ como tendo a função social de promoção de HIS, entretanto, isto se coloca contraditório, quando ao mesmo tempo o mesmo plano coloca o mercado imobiliário como agente responsável pela construção das HISSs. Considerando a forte segregação socioespacial no município aliada com a disputa especulativa, embora indicado no plano o objetivo de garantir a boa localização à toda a população, isto permanece não se efetivando em Teresina, como já apontado acima.

Importante destacar que em Teresina, somente em 2006 foram instituídas as ZEIS, entretanto todas localizadas em áreas periféricas. Em todo o território urbano, foram demarcadas apenas 07 (sete) ZEIS, sendo que apenas 02 (duas) delas coincidem com as favelas que, segundo a última pesquisa realizada pelo IBGE, em 2022 havia 170 (cento e setenta) favelas em Teresina, onde viviam 198 (cento e noventa e oito) mil pessoas, 22,9% da população.⁴²

Ainda sobre as ZEIS, com a modificação do plano, observou-se adequações no Art. 97/PDOT 2019, agora no Art. 46/PDOT 2022, assim, o que antes estabelecia a isenção do valor da OODC na macrozona de desenvolvimento para empreendimentos de HIS cujo o terreno seja ZEIS, passou-se a estabelecer apenas que “Nas ZEIS, a implantação de HIS, enquadrada em linha pública de financiamento, está isenta de OODC”⁴³ (p. 09).

Deste modo, embora a isenção do valor da OODC, não seja suficiente para garantir o interesse do mercado imobiliário em construir HIS nesses territórios, seja em razão dos descontos dos atributos do sistema DOTs de até 90% em alguns áreas do macrozona de desenvolvimento para outros tipos de empreendimento, seja em razão do aumento do Índice de Aproveitamento para 2,0 em todo o território urbano do município, que incentivam a permanência do cenário atual de implantação de HIS em áreas periféricas. Dessa forma, a ampliação desse estímulo para outras áreas que não só a MZD anula quase que completamente a possibilidade de HIS nessas áreas. Importante destacar que o município de Teresina não possui um levantamento atualizado das favelas no território que possibilitem a demarcação

⁴⁰ BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

⁴¹ TERESINA. Lei nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Plano Diretor de Teresina, denominado “Plano Diretor de Ordenamento Territorial-PDOT”, e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2019.

⁴² IBGE. Censo Demográfico de 2022. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=de-talhes&id=2102011> Acesso em: junho 2024

⁴³ TERESINA. Lei Complementar nº 5.807/2022. Institui o código de zoneamento, parcelamento e uso do solo urbano do município de Teresina, e dá outras providências, 2022.

de novas ZEIS, nem apresenta uma catalogação dos terrenos e imóveis vazios no território, que poderiam ser demarcados como ZEIS para promoção de HIS.

Assim, compreende-se a criação de “brechas” legislativas que podem comprometer o acesso da população de baixa renda à cidade urbanizada, e que fomentam um cenário que se intensifica ao ser estabelecido no §1º do Art. 49/PDOT 2022 que HIS podem ser implantadas nas áreas de expansão urbana, corroborando para maiores gastos com infraestrutura e diminuição da qualidade de vida dessa população, fazendo com que o objetivo primordial estabelecido no PDOT 2019 de fazer de Teresina uma cidade compacta e resiliente não ultrapasse o discurso.

4 Considerações finais

Mesmo o PDOT 2022 deixando claro que não altera o objetivo, políticas, diretrizes e estratégias de desenvolvimento da cidade, ao propor a ampliação do perímetro urbano, entra em conflito com o objetivo previsto no PDOT 2019, indo de encontro com a implementação da Política de Desenvolvimento e Resiliência, que tinha como premissa a estratégia territorial de promoção de uma cidade compacta e sustentável, que se daria a partir do reordenamento da ocupação do território, de forma a propor dentre outras medidas, o controle do espraiamento da mancha urbana e a redução de taxa de impermeabilização do solo.

Consideramos, um grande equívoco propor o aumento dos Índice de Aproveitamento Mínimo e Máximo, especialmente nas Zonas de Ocupação Moderada, que pode alcançar o valor de 6,0 o que possivelmente promoverá um aumento nos preços dos terrenos e gerar um processo de gentrificação e verticalização sem limites. Assim como, consideramos inadequadas as alterações, sem nenhum estudo que respalde, nas ZEIC – Polo cerâmico e ZEIC – Parque Florestal, áreas e imenso valor histórico cultural e ambiental que com as alterações podem passar por processos de descaracterização e intensa degradação ambiental. Assim como, alertamos aos efeitos perversos e perda da qualidade do ambiente construído, que uma verticalização sem limites pode provocar na cidade.

Ponderamos que os PDOTs 2019/2022 distorcem a real importância da OODC ao mesmo tempo em que invisibiliza os instrumentos mais adequados para o alcance de uma cidade compacta, que são, o parcelamento, edificação ou utilização compulsória; desapropriação para fins de reforma urbana; e principalmente, o IPTU progressivo no tempo, responsáveis pelo combate aos vazios urbanos; controle da especulação imobiliária; e pela efetivação da função social da cidade.

Embora proponha o sistema DOTs, que tem como um de seus objetivos fundamentais a cidade compacta, ao atribuir tantos descontos como incentivo do DOTs, pode promover um fator de enfraquecimento do instrumento OODC, tirando seu poder de regulação com o pressuposto de densificação das zonas mais infraestruturadas,

aspecto que embora em primeira análise apresenta-se adequado, mas pode contribuir apenas para que iniciativas de mercado possam construir e lucrar com a verticalização nessas zonas. Verifica-se que não se determina nenhuma maneira de que a indução à densificação seja realizada da maneira adequada, que seria dentre outras possibilidades, por meio da ocupação dos vazios urbanos existentes nessas áreas, em especial na área central da cidade.

No PDOT 2019, fica evidenciada uma preocupação para a construção de HIS, porém se perde a oportunidade de discutir a instauração de novas ZEIS. Como consequência, o cenário real é o estabelecimento de HIS em regiões cada vez mais distantes das centralidades urbanas, evidenciado pela ausência de novas ZEIS na área urbana, especialmente nas áreas mais centrais, versus a manutenção dos vazios urbanos nesses territórios, mantendo seu caráter especulativo.

Portanto, as alterações apontadas nesta pesquisa contestam o caráter democrático, já que essa revisão/alteração não aconteceu de forma amplamente participativa, nem embasada em diagnósticos e estudos que justifiquem tais mudanças. Portanto, ao fim das nossas análises, o presente trabalho considera que esta alteração possibilita o planejamento de facilitação aos interesses do mercado imobiliário, que além de se subordinar para atender a demandas imediatas do capital privado, promove estímulos ao setor privado com práticas de descontos que promovem vantagens sobre as limitações estabelecidas no plano. Consequentemente, consideramos tais alterações como um retrocesso na construção de uma política urbana sustentável, resiliente e participativa em Teresina, à medida que se observou uma priorização dos interesses financeiros da cidade em detrimento de medidas de fortalecimento ao cumprimento do direito à cidade para todos.

Teresina master plan – PDOT 2022 has already changed again: And what about the direct access to the city?

Abstract: The municipality of Teresina readjusted its existing plan to the standards established by the City Statute with the approval of the Sustainable Development Plan in 2006. Thirteen years later, the Territorial Planning Master Plan – PDOT 2019 was approved, which represents a significant milestone that contributes for the socio- environmental development of the municipality, bringing into its structure new instruments of urban policy, including social participation. However, suddenly and without evidence of a participatory process, in 2022 this plan underwent a new review, provoking questions regarding the motivations for the changes. This research aims to carry out a critical analysis by comparing the plans, in order to understand the changes made and their implications related to the right to the city. To this end, the master plans for 2019 and 2022 were taken as the object of research using the dialectical method, adopting the potential of the right to the city as an analytical category. The comparative study of plans was developed as a methodological procedure. The analysis reveals that the review approved in the 2022 Plan is established as a setback, given the various flexibilities presented that compromise the right to the city in Teresina.

Keywords: Urban planning. City statute. Right to the city. Territorial Planning Master Plan for Teresina. Contradictions.

Referências

- ALENCAR, A. K. B.; COSTA, V. B. A. Análise do Plano Diretor de Teresina frente ao desafio de uma urbanização desigual. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU)*, Belo Horizonte, n. 15, jul./dez. 2022.
- ALENCAR, A. K. B.; LAURENTINO, M. P. S. As práticas de participação na revisão do Plano Diretor de Teresina – Pl. *Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*, Recife, v. 14, n. 1, p. 1-21, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.51359/2238-8052.2025.265222>.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.
- BRINDLEY, Tim; RYDIN, Yvonne; STOKER, Gerry *et al.* *Remaking Planning: The Politics of Urban Change in the Thatcher Years*. Londres: Unwin Hyman, 1989.
- CENTRO DE DEFESA FERREIRA DE SOUSA. *Carta denúncia à Profa. Raquel Rolnik – LabCidade/ USP*. [s.l.]: [s.n.], 2019.
- CONSELHO DAS CIDADES. *Resolução n. 148, de 7 de junho de 2013*. Recomenda a adoção do Coeficiente de Aproveitamento Básico como princípio balizador da política fundiária urbana municipal, a ser utilizado por todos os municípios. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/10/2014&jornal=1&pagina=62&totalArquivos=108>. Acesso em: ago. 2024.
- FURTADO, Fernanda; BIASOTTO, Rosane; MALERONKA, Camila. *Outorga Onerosa do Direito de Construir: caderno técnico de regulamentação e implementação*. Brasília: Ministério das Cidades; Lincoln Institute of Land Policy, 2012. (Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, v. 1).
- G1. *Desertificação do Centro de Teresina*. 2024. Disponível em: <https://www.gp1.com.br/pi/piaui/noticia/2024/8/1/desertificacao-do-centro-de-teresina-avanca-5-em-seis-meses-575372.html>. Acesso em: 19 set. 2024.
- HARVEY, David. On Planning the Ideology of Planning. In: *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1985.
- IBGE. *Censo Demográfico 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102011>. Acesso em: jun. 2024.
- LEAL JÚNIOR, José Hamilton LOPES. *Habitação de interesse social e a dinâmica dos aglomerados subnormais: estudo na cidade de Teresina, Piauí*. 2023. Tese (Doutorado) – [Instituição não informada], [s.l.], 2023.
- LIMA, A. J. *Favela Cohebe: uma história de luta por habitação popular*. 2. ed. Teresina: EDUFPI; Recife: Bagaço, 2010.
- RIBEIRO, L. C.; CARDOSO, A. L. O solo criado como instrumento de reforma urbana: uma avaliação de seu impacto na dinâmica urbana. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v. 13, p. 370-381, 1992.
- SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- TERESINA. Lei Complementar n. 3.561, de 20 de outubro de 2006. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano do Município de Teresina e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2006.

TERESINA. Lei Complementar n. 5.465, de 18 de dezembro de 2019. Altera dispositivos da Lei Complementar n. 4.974, de 26 de dezembro de 2016 (Novo Código Tributário do Município de Teresina), concede isenção de IPTU para imóveis residenciais localizados na área contida no perímetro do bairro Centro e isenção parcial de IPTU para imóveis residenciais que utilizem painéis solares fotovoltaicos, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*. Teresina: Prefeitura Municipal, 2019.

TERESINA. Lei Complementar n. 5.757, de 2022. Delimita o perímetro da zona urbana de Teresina e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2022.

TERESINA. Lei Complementar n. 5.807, de 18 de outubro de 2022. Institui o novo Código de Zoneamento, Parcelamento e Uso do Solo Urbano do Município de Teresina. Teresina: Prefeitura Municipal, 2022.

TERESINA. Lei n. 3.558, de 20 de outubro de 2006. Reinstituí o Plano Diretor de Teresina, denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015, e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2006.

TERESINA. Lei n. 3.560, de 20 de outubro de 2006. Define as diretrizes para o uso do solo urbano do Município e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2006.

TERESINA. Lei n. 3.562, de 20 de outubro de 2006. Define as diretrizes para a ocupação do solo urbano e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2006.

TERESINA. Lei n. 3.563, de 20 de outubro de 2006. Cria zonas de preservação ambiental, institui normas de proteção de bens de valor cultural e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2006.

TERESINA. Lei n. 5.481, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Plano Diretor de Teresina, denominado Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, e dá outras providências. Teresina: Prefeitura Municipal, 2019.

VILLAÇA, Flávio; *et al.* Dilemas do plano diretor. In: *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999. p. 237-247.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALENCAR, Anna Karina Borges de; SOUSA, Jordan Dellon Barbosa de. Plano Diretor de Teresina – PDOT 2022 já mudou de novo: e como ficou o direito à cidade?. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 12, n. 22, p. 245-267, jan./jun. 2026. DOI: 10.55663/rbdu.v12i22.971.
