

Habitação de interesse social e o plano diretor de ordenamento territorial de Teresina, Piauí: uma tentativa de alinhamento à nova agenda urbana

O Programa Minha Casa Minha Vida financiou habitação de interesse social (HIS) em todo território nacional sem estabelecer padrões de localização que promovesse integração entre os novos conjuntos e a malha urbana consolidada, afetando o acesso ao emprego, transporte, interação social dos residentes, assim como a apropriação das unidades habitacionais. Por ser um programa de grande capilaridade no território nacional, estando presente em grandes, médias e pequenas cidades, faz-se importante evidenciar os desdobramentos de sua implantação em contextos diferenciados, e sua relação com a política urbana local. Em dezembro de 2019, a cidade de Teresina, capital do Piauí, aprovou o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, PDOT, utilizando a metodologia DOTS-Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Sustentável, tendo dentre os objetivos controlar o espraiamento da mancha urbana e incluir territorialmente as comunidades de baixa renda, fruto de um alinhamento à Nova Agenda Urbana, e Agenda 2030 global, o qual o Brasil é signatário. Este artigo investiga e discute as estratégias presentes no Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina, para o desenvolvimento e resiliência das HIS. Para tanto, através de SIG, mapeou-se os empreendimentos faixa 1 do PMCMV implantados na cidade, e os principais elementos estruturadores citados pelo plano. Os resultados demonstram a ausência de estratégias em curto prazo para o desenvolvimento e resiliência em bairros periféricos, além de uma série de dificuldades para o atendimento do ODS 11, que trata de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Palavras-chave: Habitação social; PDOT; Nova Agenda Urbana; Teresina.

Social housing and master plan for territorial planning of Teresina, Piauí: an attempt to align with new urban agenda

The Minha Casa Minha Vida Program financed social housing (HIS) throughout the national territory without establishing location standards that would promote integration between the new complexes and the consolidated urban fabric, affecting access to employment, transportation, social interaction for residents, as well as the appropriation of housing units. As it is a program of great capillarity in the national territory, being present in large, medium and small cities, it is important to highlight the consequences of its implementation in different contexts, and its relationship with local urban policy. In December 2019, the city of Teresina, capital of Piauí, approved the Master Plan for Territorial Planning, PDOT, using the Transit Oriented Development (TOD) methodology, having among the objectives to control the urban sprawl and territorially include communities low income, the result of an alignment with the New Urban Agenda, and the global Agenda 2030, to which Brazil is a signatory. This article identifies and discusses proposed strategies for HIS development and resilience. Therefore, through GIS, the PMCMV tier 1 projects implemented in the city were mapped, as well as the main structuring elements mentioned by the plan. The results demonstrate the absence of short-term strategies for development and resilience in peripheral neighborhoods, in addition to a series of difficulties in meeting SDG 11, which deals with making cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable.

Keywords: Social housing; PDOT; New urban agenda; Teresina.

Topic: **Planejamento Urbano**

Received: **29/12/2021**

Approved: **30/01/2022**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

Jose Hamilton Lopes Leal Junior
Universidade Federal do Piauí, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/8713367805312688>
josehamilton.arg@gmail.com

Cristiana de Sousa Leite
Universidade Federal do Piauí, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/9464895759230023>
cristianasleite@gmail.com

Wilza Gomes Reis Lopes 
Universidade Federal do Piauí, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/2455108901174407>
<https://orcid.org/0000-0002-3567-6831>
wilza@ufpi.edu.br

Karenina Cardoso Matos 
Universidade Federal do Piauí, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/4441031042813571>
<https://orcid.org/0000-0002-3719-6217>
kareninamatos@hotmail.com



DOI: 10.6008/CBPC2179-6858.2022.001.0030

Referencing this:

LEAL JÚNIOR, J. H. L.; LEITE, C. S.; LOPES, W. G. R.; MATOS, K. C.. Habitação de interesse social e o plano diretor de ordenamento territorial de Teresina, Piauí: uma tentativa de alinhamento à nova agenda urbana. *Revista Ibero Americana de Ciências Ambientais*, v.13, n.1, p.403-415, 2022. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2179-6858.2022.001.0030>

INTRODUÇÃO

O Brasil é signatário da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e da Nova Agenda Urbana, compromissos firmados entre diferentes nações objetivando, dentre outras coisas, erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável dos países através da universalização do direito à cidade. A Nova Agenda Urbana (NAÇÕES UNIDAS, 2016), produto da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável (Habitat III), orienta como a relação com a cidade, da produção ao uso, pode e deve contribuir com o desenvolvimento sustentável, baseando-se na equidade, justiça social e planejamento urbano e envolvendo governos, setor privado e sociedade civil em torno do mesmo propósito.

A Agenda 2030 (NAÇÕES UNIDAS, 2015), por sua vez, é um plano de ação mais amplo voltado à erradicação da pobreza, universalização do bem-estar, proteção do meio ambiente e enfrentamento das mudanças climáticas. Para tanto, aponta 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem seguidos pelas nações participantes e um deles destaca-se no alinhamento com a Nova Agenda Urbana, o ODS 11 - “Tornar as cidades e os seres humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

Uma das questões a serem trabalhadas para garantir esse direito à cidade para todos é a falta de moradias para toda a população. De 2009 a 2020, o Brasil tinha como principal ferramenta para combater o seu déficit habitacional o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o qual financiou habitações de interesse social em todo território nacional. Entretanto, assim como em políticas anteriores, este programa não estabeleceu padrões de localização, os quais promoveriam maior integração entre os novos conjuntos e a malha urbana consolidada da cidade (MARICATO, 2015; PEQUENO et al., 2016; ROLNIK et al., 2015; VILLA et al., 2016). Como consequência, ficam prejudicados o acesso ao emprego, ao transporte, a capacidade de interação social dos residentes, assim como, a expansão da mancha urbana, indo contra os acordos internacionais firmados.

Isto ocorre, também, na cidade de Teresina, capital do Piauí. O espaço urbano de Teresina caracteriza-se pelo extenso perímetro resultante de assentamentos habitacionais construídos distantes do centro da cidade, criando grandes vazios urbanos e resultando em forte especulação imobiliária, altos investimentos em infraestrutura e equipamentos urbanos, bem como impacto na qualidade de vida da população que gasta mais tempo com transporte e acessos a outros serviços públicos (TERESINA, 2002). O espraiamento urbano e o grande adensamento da periferia é consequência de políticas habitacionais adotadas na capital, a exemplo dos conjuntos financiados pelo BNH, nas décadas de 60 a 80, com características semelhantes às aplicadas pelo PMCMV.

Visando a articulação das diretrizes urbanísticas do município de Teresina com a Agenda 2030 e a Nova Agenda Urbana, foi aprovado, em dezembro de 2019, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), no qual foi empregada a metodologia de Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Sustentável (DOTS), tendo como um de seus objetivos controlar o espraiamento da mancha urbana teresinense e promover a inclusão territorial das comunidades de baixa renda, promovendo, assim, o acesso à moradia, com urbanização de qualidade, por meio de estratégias territoriais, socioeconômicas e de gestão

(TERESINA, 2019).

Considerando que o novo plano direcionará o desenvolvimento urbano de Teresina, pelos próximos dez anos, este artigo analisa as estratégias propostas e discute o possível impacto da implementação da nova legislação municipal, no desenvolvimento e resiliência das Habitações de Interesse Social, Faixa 1, implantadas pelo PMCMV até o ano de 2019. Para tanto, a partir dos dados obtidos junto à Prefeitura Municipal de Teresina e Ministério do Desenvolvimento Regional, com o auxílio do Sistema de Informação Geográfica (SIG), foi feita uma análise socioespacial dos empreendimentos da faixa 1, do PMCMV, implantados na cidade de Teresina, assim como, dos principais elementos estruturadores citados pelo plano diretor.

METODOLOGIA

Delimitação e caracterização da área de estudo

Em 2021, Teresina, capital do Piauí e cidade polo da RIDE Grande Teresina possuía uma população estimada de 871.126 pessoas, com área de 1391 km² e densidade demográfica de 584,94 hab/km² (IBGE, 2021), comparada a outras capitais do Nordeste, uma cidade pouco adensada e bastante espraçada. Teresina é, portanto, uma cidade grande, cujas características socioeconômicas assemelham-se a inúmeras outras cidades dentro do território nacional, concretizando-se como um estudo de caso relevante para o entendimento dos desdobramentos da implantação do Programa Minha Casa Minha Vida fora das metrópoles brasileiras. Destaca-se ainda, a contribuição da presente pesquisa para o diagnóstico da implementação de políticas públicas com cunho ambiental no contexto brasileiro, campo científico que, conforme Nadal et al. (2021), comparativamente a outras áreas, necessita de uma maior atenção dos pesquisadores.

Apesar de a expansão territorial ser um fenômeno constante no ordenamento territorial de Teresina, grande parte dos serviços públicos concentram-se no bairro Centro, assim como os serviços de saúde e de educação fornecidos pelo setor privado, o que contribui para que 51,86% dos empregos e 31,81% das matrículas estudantis estejam na área central (TERESINA, 2014). Sendo uma cidade espraçada e com muitas oportunidades e serviços condensados em um único bairro, Teresina tornou-se uma cidade altamente dependente do automóvel, o que torna urgente um sistema de transporte público eficiente.

Segundo o relatório da Agenda 2030 Local (TERESINA, 2014), a atividade informal é a principal forma de ocupação da mão de obra, evidenciando problemas na geração de empregos formais (RODRIGUES et al., 2016). Como consequência, o déficit habitacional e a grande quantidade de moradias inadequadas são problemas historicamente enfrentados pela população teresinense.

Métodos e Técnica

Para o desenvolvimento de mapas com a localização dos empreendimentos e superposição de informações, foi utilizado o Sistema de Informação Geográfica (SIG), além de outras ferramentas computacionais de análise espacial. Os dados vetoriais com a localização de equipamentos urbanos,

principais vias, foram obtidos junto ao banco de dados da Prefeitura de Teresina, IBGE ou produzidos a partir de informações fornecidas por instituições ligadas ao tema habitação social. Com esses dados, analisou-se as estratégias presentes no Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina e a possibilidade de atendimento das populações presentes na HIS, Faixa 1 do PMCMV.

Com a finalidade de identificar os empreendimentos habitacionais, pertencentes à Faixa 1 do PMCMV, existentes em Teresina, Piauí, foi realizado levantamento, utilizando-se as bases cartográficas, fornecidas pela Prefeitura Municipal de Teresina, considerando os conjuntos entregues até dezembro de 2019, época em que foi aprovado o PDOT (TERESINA, 2019). Nesta pesquisa, os empreendimentos que compõem fases de implantação de um mesmo conjunto foram analisados simultaneamente, a partir do somatório das suas unidades habitacionais, totalizando 18 conjuntos populares do PMCMV, na cidade de Teresina, conforme Tabela 1.

Tabela 1: Residenciais da Faixa 1 do PMCMV edificados na zona urbana de Teresina.

	Nome do Residencial	Zona	Tipologia	Número de UH*
1	Residencial Orgulho do Piauí	Sul	Apartamento	1368
2	Residencial Bosque Sul	Sul	Apartamento	1316
3	Residencial Judite Nunes	Sul	Apartamento	804
4	Res. Prof. Wall Ferraz	Sul	Apartamento	928
5	Conjunto Portal da Alegria	Sul	Casa/Apartamento	6910
6	Residencial Francisco das Chagas Oliveira	Sul	Apartamento	400
7	Teresina Sul	Sul	Casa	1000
8	Residencial Nova Alegria II	Sul	Casa	500
9	Condomínio Bem Viver	Sul	Apartamento	400
10	Residencial Cidade Sul	Sul	Casa	250
11	Residencial Mirian Pacheco	Leste	Casa	219
12	Residencial Tabajaras	Leste	Casa	141
13	Residencial Wilson Martins Filho	Leste	Casa	455
14	Residencial Sigefredo Pacheco I e II	Leste	Casa	1000
15	Residencial Sigefredo Pacheco III	Leste	Apartamento	1016
16	Residencial Edgar Gayoso	Norte	Casa	459
17	Residencial Vila Nova	Norte	Casa	487
18	Residencial Inglaterra	Norte	Casa	613
TOTAL				18.266

Fonte: (BRASIL, 2019).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Habitação social

A habitação pode ser analisada sob várias óticas (do direito, do mercado, do interesse social...), as quais podem ser reunidas concomitantemente enquanto política pública, por representar a necessidade básica e a demanda da população, ser computada como déficit e vendida como mercadoria (BUONFIGLIO, 2018). Sua composição vai além da unidade habitacional, comportando ainda sua integração na malha urbana, infraestrutura da região e equipamentos sociais (PASTERNAK, 2016). Assim, as políticas públicas devem prover conforto e qualidade de vida aos moradores, por meio de moradias e da estrutura a elas vinculada.

No Brasil, a questão habitacional passou a ser foco de políticas públicas apenas em 1930, meramente como parte de política previdenciária existente na época e em um processo que não visava à universalização da moradia (BOTAS, 2016). Apenas em 1964, iniciaram as políticas especificamente

habitacionais no país, com a instituição da primeira Política Nacional de Habitação e criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), que financiava imóveis voltados a famílias de menor renda, adotando como principais fontes financeiras o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos –SBPE (ALVARENGA et al., 2018).

Com a aplicação destas políticas e de suas sucessoras, o governo brasileiro, em suas três esferas, tem sido o principal impulsionador da dinâmica das cidades ao longo do tempo, contribuindo significativamente para as contradições urbanas (FAÇANHA, 2003). Teresina não foge à regra, de modo que essas ações governamentais podem ser percebidas ao avaliarmos sua expansão urbana.

A política habitacional em Teresina

Teresina, a primeira capital planejada do país, foi fundada em 1852 na área mais central do Estado, contrariando o padrão litorâneo das demais capitais nordestinas. Em seu primeiro plano urbanístico, composto por 100 quadras simétricas, concentrava no centro da cidade as atividades institucionais e religiosas, circundadas por edificações comerciais e moradias de servidores públicos e de classes mais abastadas (TERESINA, 2014). Após uma ocupação lenta, a capital piauiense expandiu seu espaço urbano com a criação de políticas públicas habitacionais implantadas a partir da década de 1960, com a criação da Companhia de Habitação do Piauí (COHAB-PI), agente estadual de atuação do BNH (VIEIRA et al., 2016).

Este banco tinha como prioridade em sua política a adoção de conjuntos habitacionais, ação que começou a concretizar-se em Teresina a partir de 1966, com a construção de cinco conjuntos (quatro na zona sul e um na zona norte) em quatro anos, que somavam 2.950 unidades, das quais 2.294 eram do Conjunto Parque Piauí (FAÇANHA, 2003). Este último foi inaugurado em 1968, mas, nos primeiros sete anos, sua ocupação foi dificultada pela falta de infraestrutura e de meios de mobilidade da população, uma vez que, assim como os demais conjuntos, se localizava distante da área urbanizada, o que criou ainda grandes estoques de terra posteriormente beneficiadas pela implantação das redes de serviço construídos para atender aos conjuntos, incentivando a especulação imobiliária (LIMA, 2018). Com as mudanças na estrutura urbana de Teresina, surgiu a necessidade de melhor orientação quanto ao uso e ocupação do solo urbano, o que ensejou, em 1969, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) (FAÇANHA, 2003).

Já na década de 1970, os conjuntos habitacionais (a exemplo do Dirceu Arcoverde e do Saci) são construídos pela COHAB-PI de forma mais distribuída pelas zonas norte, sul e leste da cidade, expansão possibilitada pela abertura de grandes vias e novas pontes sobre o rio Poti, superando essas barreiras naturais que limitavam a cidade (LIMA, 2018). Manteve-se, entretanto, a periferização das grandes aglomerações de moradias populares enquanto se intensificava a descentralização espacial da cidade, processo que provocou o lançamento do I Plano Estrutural de Teresina (I PET), em 1977, no intuito do governo municipal proporcionar a infraestrutura e equipamentos públicos necessários ao atendimento dessas moradias. O padrão descentralizado continuou a ser adotado na década seguinte, quando foram construídos 24 conjuntos habitacionais, diferenciando-se dos seus antecessores por não serem instalados

na periferia e por ocuparem menor área, ao passo que eram compostos por menos unidades e, parte deles, por apartamentos (FAÇANHA, 2003).

A questão habitacional, entretanto, continuava sendo foco de conflitos. Em meados da década de 1980, a quantidade de favelas continuava a aumentar, assim como as áreas nobres da cidade, fragmentando seu espaço urbano e acarretando problemas que a Prefeitura procurou solucionar com o II Plano Estrutural de Teresina (II PET), lançado em 1988, o qual orientava a expansão da cidade em direção à zona leste (TERESINA, 2002).

Em ações que seguiram pela década posterior, o governo municipal trabalhou pela regularização fundiária, com emissões de certidões de Habite-se, formalização de lotes urbanos e o dimensionamento da expansão de vilas e favelas na cidade – por meio do Censo de Vilas e Favelas de Teresina (realizado em três edições, nos anos de 1993, 1996 e 1999) (FAÇANHA, 2003; VIEIRA et al., 2016). Além disso, buscou a melhoria de condições habitacionais ao criar a Secretaria Municipal de Habitação, coordenadora de ações envolvendo a comunidade e voltadas a, por exemplo, regularização fundiária, autoconstrução de casas, interligação na infraestrutura municipal, tais como os Projetos Morar Melhor (I e II), Casa Melhor e Minha Casa (TERESINA, 2012). Cabe destacar, ainda, o Projeto Vila-Bairro (PVB), iniciado em 1997, voltado às localidades de maior pobreza urbana identificadas pelo Censo das Vilas e Favelas de 1996, composto de ações a serem integradamente implantadas em cada região, relacionadas à infraestrutura física, infraestrutura comunitária, ação educativa e geração de emprego e renda (FIRME, 2002). Ganhador do Prêmio Caixa de Melhores Práticas em Gestão Local, o PVB demonstrou a importância de considerar mais do que a unidade habitacional para a qualidade de vida da população de menor renda.

Os investimentos em financiamento de novas casas continuaram a cargo dos governos estadual e federal, sofrendo redução significativa com o fim do BNH, o que impactou nas ações de seu representante no Piauí. Enquanto na primeira metade da década de 1990, as atividades da COHAB/PI ficaram paralisadas, entre 1995 e 2000, este órgão construiu 22 conjuntos habitacionais (somando 4.086 moradias) com recursos do IAPEP, do Programa Federal Habitar Brasil ou do autofinanciamento (TERESINA, 2002), intensificando o processo de expansão urbana de Teresina nessa década.

Tal espraiamento exigiu mudanças na forma de administração da cidade, de modo que, em 2000, são criadas as Superintendências de Desenvolvimento Urbano (SDUs) Centro-Norte, Leste-Sudeste e Sul em uma estranha redivisão das zonas administrativas da cidade (FAÇANHA, 2003). Estas, juntamente com a Superintendência de Desenvolvimento Rural (SDR), passaram a compor o Sistema Municipal de Habitação, criado em 1997, cujo objetivo é a “construção da habitação popular, a aquisição e terras para uso social e a melhoria habitacional”, mas que, entretanto, não previa formas de prevenir e controlar invasões de áreas públicas de risco e de proteção ambiental (TERESINA, 2002). Estes aspectos foram abordados no Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Teresina, também chamado de Agenda 2015, que deveria ser o novo plano diretor da cidade, mas resultou mais em uma carta de intenção, de acordo com Façanha (2003), por não contar, em sua elaboração com a colaboração de importantes atores sociais e nem considerar os preceitos de outros normativos, como a Agenda 21 e o Estatuto da Cidade.

Também voltado à habitação popular, foi lançado em 2009, pelo governo federal, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), numa tentativa de contornar a crise econômica internacional do ano anterior. Voltado à produção em larga escala de moradias por construtoras privadas, o que permitia impulsionar o mercado imobiliário e, conseqüentemente, a geração de emprego, principalmente os que exigiam baixa qualificação, o PMCMV objetiva combater o déficit habitacional do país, melhorando os índices sociais, prevendo subsídios inversamente proporcionais à renda familiar dos beneficiados, utilizando recursos do FGTS e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) (FERREIRA et al., 2019). Desde sua criação, o Programa já registrou três fases (iniciadas em 2009, 2010 e 2016 cada uma), que alteraram as definições quanto às faixas de renda dos beneficiados, os valores de investimento e as metas de construção.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de Teresina (TERESINA, 2012) aponta este programa federal como um grande aliado para o combate ao déficit habitacional, uma vez que seus repasses permitiram um abatimento estimado de 8.938 unidades da demanda por moradias populares entre 2009 e 2012. Mesmo com os investimentos públicos, o PLHIS também afirma como ainda forte a autopromoção de moradia popular, resultante da ocupação de terrenos para construção de moradias pelos próprios moradores. Entende-se que estas terras fazem parte dos ainda muitos vazios urbanos existentes em Teresina, realidade que contrapõe o modelo sustentável de um município que continua a expandir sua malha urbana. O adensamento populacional e o modelo vertical das habitações passaram a ser incentivados, visando o uso das infraestruturas existentes em uma intervenção conjunta da construção de moradias e integração destas na malha urbana, por meio de acesso a rede de transporte coletivo e regulamentação do uso e ocupação do solo (TERESINA, 2014).

Percebe-se que nos processos de ocupação do solo em Teresina são constantes as ações voltadas à expansão da mancha de ocupação urbana, que resultam não só no espraiamento da cidade por meio da criação de vazios urbanos, carentes de infraestrutura, mas também em conflitos com o meio ambiente e ocupações irregulares. Bem destaca o PLHIS de Teresina (2012) que o déficit habitacional é combatido não apenas quantitativamente, com a construção de novas unidades habitacionais, mas também qualitativamente, melhorando a habitabilidade das moradias já existentes, as quais devem ser continuamente monitoradas. Assim, as legislações voltadas a uso de ocupação do solo têm papel importante na melhoria da qualidade de vida da população, principalmente, da sua parcela mais vulnerável, pois podem prever medidas voltadas ao combate do déficit habitacional em suas duas vertentes.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial-PDOT

O processo de produção do Plano Diretor de Ordenamento Territorial-PDOT envolveu, conforme a exigência da Lei 10257/2001 (BRASIL, 2001), a promoção de audiências públicas que permitiram a participação de diversos atores sociais presentes no meio urbano. Dentre os representantes da sociedade civil que participaram do processo de discussão através das audiências públicas, 40 (quarenta) foram

eleitos delegados com direito a voto para a aprovação da minuta de Lei antes do envio minuta de Lei para a apreciação dos vereadores. Foram eleitos representantes do poder público (20 delegados), representantes dos movimentos populares (14 delegados), entidades sindicais (01 delegado) e empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano (05 delegados) (TERESINA, 2018).

O PDOT apresenta três objetivos: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade; garantir o bem-estar e a qualidade de vida dos habitantes de Teresina atuais e futuros; orientar o desenvolvimento local para sua reorganização face às transformações que possam ameaçar a sua estrutura, com vistas à manutenção da sua sustentabilidade (TERESINA, 2019).

Para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, o plano diretor de Teresina busca flexibilidade quanto ao uso do solo, propondo um zoneamento permissivo para compatibilizar, em uma mesma zona, usos que a princípio podem ser incompatíveis, para tanto, utiliza-se do potencial de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), Estudos de Impacto Ambiental e o Estudo de Adequação Urbana, uma versão simplificada dos EIVs. Dessa forma, cria condições para que se proliferem edifícios de uso misto, com possibilidade de deslocamento a pé em locais com uma infraestrutura consolidada, ao menos onde está existe, empregando elementos do Novo Urbanismo e do urbanismo sustentável, conforme definições de Souza (2011) e Farr (2013).

Com a justificativa de promover o pleno desenvolvimento da função social da propriedade e garantir o bem-estar e a qualidade de vida dos habitantes, o PDOT confronta a especulação imobiliária ao criar barreiras legais à ocupação de terrenos em áreas pouco estruturadas, contrariando agentes sociais que detém elevado poder político e econômico. No entanto, algumas dessas áreas periféricas e pobres em infraestrutura são bastante adensadas e terminaram sendo prejudicadas em termos estratégicos devido ao foco em desenvolver os corredores atendidos pelo sistema de transporte público integrado.

O índice de aproveitamento, que determina a área de construção máxima a que o empreendedor pode chegar, assim como a outorga onerosa ou solo criado tornam-se ferramentas de barganha entre o poder público e setores da sociedade que detém o capital. A proposta contida na primeira minuta do PDOT de agosto de 2018 propunha um índice de aproveitamento igual a 1 para toda a cidade, obrigando os investidores a pagarem outorga onerosa na maioria dos grandes empreendimentos. Esta proposta não foi bem aceita, e concentrou grande parte da atenção do público nas discussões e negociações de zoneamento e índices. A minuta final que deu origem à Lei Complementar 5481/2019 estabeleceu o índice de aproveitamento básico de 1.5 para todas as zonas, propondo descontos diferenciados para pessoas que atendessem a critérios pré-definidos pelo município, por exemplo, utilizar-se de fachada ativa, edificar em vias onde exista corredor exclusivo para ônibus ou utilizar-se de estratégias de construção sustentável.

O objetivo de orientar o desenvolvimento local para sua reorganização face às transformações que possam ameaçar a estrutura do espaço urbano pode ser resumido em criar um ambiente urbano resiliente e relaciona-se com o alcance dos objetivos já mencionados anteriormente, partindo da busca por um maior adensamento, contenção do espraiamento da cidade e promoção do acesso universal aos equipamentos

urbanos, conforme pactuado na Nova Agenda Urbana (NAÇÕES UNIDAS, 2016). Segundo Ewing et al. (2016), os tempos de deslocamento, que dificultam o maior acesso às oportunidades de trabalho, também impossibilitam uma migração ascendente de classe social em populações de menor renda, impacto semelhante à estrutura familiar, a segregação racial e a segregação da pobreza, sendo portanto um tema que extrapola o ordenamento territorial, devendo tornar-se central nas discussões presentes no planejamento urbano, excedendo, em importância social, o zoneamento e atribuição de índices construtivos (meros instrumentos metodológicos).

O PDOT foi desenvolvido tomando como base o modelo de Desenvolvimento Orientado pelo Transporte Sustentável- DOTS após a implantação do sistema de integração do transporte público da capital e criação de Terminais de integração de ônibus. A mobilidade urbana está altamente relacionada à possibilidade de acesso por parte da população aos bens e serviços. O investimento em transporte urbano melhora acessibilidade, estimula a atividade e aumenta o valor de propriedades próximas a estações e paradas (KNOWLES et al., 2020). Em Teresina, foram construídos 8 (oito) terminais de integração de ônibus, distribuídos de dois em dois em cada zona da cidade (leste, sul, centro-norte, sudeste), conforme Figura 1.

O PDOT divide a cidade de Teresina em cinco macrozonas, sendo elas: de projeto especial de interesse social, de desenvolvimento, ocupação condicionada, ocupação moderada e a de interesse ambiental. Segundo Teresina (2019) a formulação das macrozonas levou em consideração os seguintes princípios: reconhecimento das características de cada zona do território, desenvolvimento urbano orientado para o transporte sustentável, produzindo uma cidade compacta, coordenada e conectada, aumento das densidades urbanas ao longo dos corredores e dos terminais de transporte coletivo para reduzir a necessidade de deslocamento dos usuários, espaço público projetado para a mobilidade ativa com conforto e segurança; cidade com graus de mescla de usos variados, atendendo às necessidades da população, pluricentralidade urbana para reduzir a necessidade de deslocamentos diários; incentivo ao uso de transporte sustentável, redução dos riscos de desastres através do planejamento do uso e da ocupação do solo (TERESINA, 2019).

Analisando a figura 1, é possível identificar que os 18 empreendimentos Faixa 1 do PMCMV, presentes na cidade de Teresina, estão distribuídos somente em duas macrozonas, a de ocupação moderada e a macrozona de interesse ambiental. Considerando os critérios para a criação das macrozonas e a ausência de empreendimentos Faixa 1 localizados em áreas bem estruturadas com potencial para adensamento percebe-se que, o PMCMV não conseguiu democratizar o acesso à infraestrutura e ao transporte na cidade de Teresina, mantendo padrões de localização e características semelhantes aos identificados por outros pesquisadores no Brasil (LIMA et al., 2014; PEQUENO et al., 2016; ROLNIK, 2015; ROLNIK et al., 2015) (LIMA et al., 2014; ROLNIK et al.; 2015; PEQUENO et al., 2016; VILLA et al., 2016).

Para Villa et al. (2016), a HIS vertical seria uma forma de viabilizar a moradia social em terrenos com bom acesso a equipamentos urbanos, a oportunidades de emprego e, portanto, com valores elevados. No entanto, em Teresina, há uma grande quantidade de apartamentos do PMCMV, todos em áreas periféricas, conforme ilustrado na figura 1, demonstrando que existem outros aspectos, além da tipologia

arquitetônica, que vêm sendo observados na locação destes empreendimentos e que dificultam sua inclusão em locais mais bem estruturados.

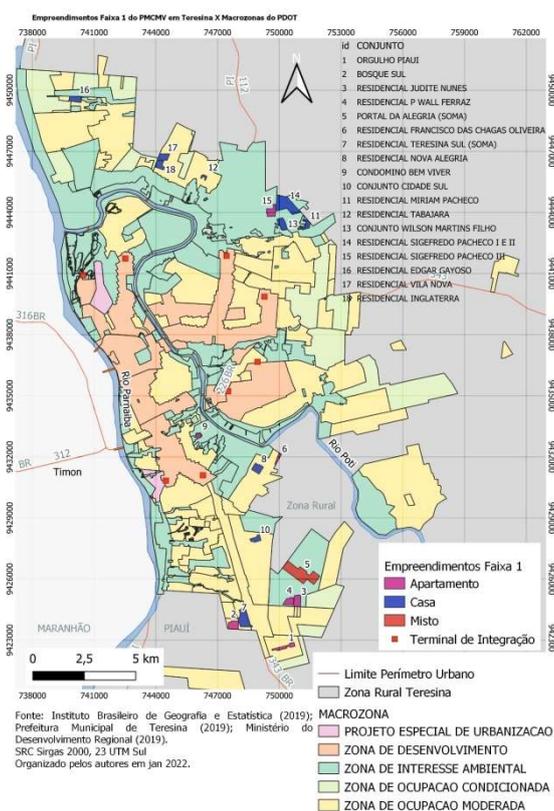


Figura 1: Mapa de situação dos empreendimentos Faixa 1 do PMCMV em relação ao macrozoneamento proposto no PDOT. **Fonte:** IBGE (2019); MDR (2019); Teresina (2019).

Os empreendimentos atualmente distam mais que 5 (cinco) quilômetros dos terminais de integração de ônibus, cujo entorno concentra grande potencial de desenvolvimento, por possuírem características que, segundo Knowles et al. (2020), são potencializadoras: alta acessibilidade aos locais de emprego, facilidades e serviços ao redor de estações e sobreposição de rotas. O Plano de Ordenamento Territorial, dentro da metodologia do DOTs, leva em consideração a capacidade que estes equipamentos urbanos tem de transformar o seu entorno através da atração de novos empreendimentos em relação aos terminais de integração e corredores exclusivos para a circulação de ônibus, enxergando na utilização em massa dos mesmos, uma eventual oportunidade de modificar os modos de transporte de grande parte da população. Visando atrair investimentos para as áreas próximas aos corredores de ônibus, ficou previsto na legislação uma série de benefícios exclusivos para empreendedores que estiverem dispostos a investirem nessas áreas desde que atendam a padrões pré-estabelecidos em zonas determinadas, por exemplo: uso residencial ou misto em zonas estruturadas, fachada ativa, permeabilidade visual, uso âncora e estratégias sustentáveis (TERESINA, 2019). Se por um lado a filosofia DOTs criou mecanismos para que as áreas com mais infraestrutura fossem adensadas, por outro, não propôs estratégias que valorizassem ou melhorassem as condições de habitabilidade de zonas que atualmente encontram-se pouco estruturadas, mas com grande crescimento populacional, bairros periféricos da macrozona de ocupação moderada.

Segundo Art. 78 da Lei Complementar 5481/2019 (TERESINA, 2019) são objetivos da *macrozona de ocupação moderada* a miscigenação por atividades de comércio e serviço e indústrias, o que é coerente

com o padrão elevado de miscigenação proposto para a área, isso quando comparado ao coeficiente das demais macrozonas. A complementação da infraestrutura e estrutura urbana é apontada como um dos objetivos da macrozona, entretanto não são apontadas estratégias neste sentido no corpo do documento. Além deste, são citados como objetivo da zona, receber ações de regularização urbanística e fundiária de interesse social, receber ações e políticas com foco na contenção do processo de reprodução da informalidade urbana, receber empreendimentos que gerem emprego e renda. Contudo a exemplo de outros códigos, o texto da Lei não aponta caminhos para alcançá-los.

A Macrozona de Interesse Ambiental engloba áreas suscetíveis a alagamentos e inundações, podendo ser incluídas “áreas que igualmente sejam sensíveis do ponto de vista da drenagem a partir de parecer técnico consubstanciado” pelo Conselho da Cidade. Os objetivos da macrozona trazem o gerenciamento dos recursos hídricos e o não agravamento das condições de drenagem, viabilizados através da taxa de permeabilidade, índices construtivos e gabarito máximo diferenciados (TERESINA, 2019). As HISs existentes nestas regiões são abordadas em um único objetivo: promoção de ações para requalificação urbanística, com projetos estruturantes de drenagem, saneamento e moradia digna. Os demais objetivos apontados estão relacionados às novas implantações: garantir a ocupação com média e baixa densidades; evitar novas ocupações irregulares e desordenadas;

CONCLUSÃO

Percebe-se que a construção de moradias é o principal impulsionador da expansão urbana da cidade e espraiamento das demais atividades financeiras no intuito de melhor atender o mercado. A construção dos conjuntos habitacionais pelos governos nas zonas periféricas das cidades contribuiu com a segregação socioespacial, enquanto deveriam prover melhores condições de vida para toda a população, o que não se garante apenas com as unidades habitacionais, mas também com toda a infraestrutura necessária ao seu atendimento e a devida integração na malha urbana. O espraiamento resultante das construções habitacionais, financiadas pelo programa federal, acaba por ser prejudicial também ao governo local, ao passo que exige maior aporte de recursos para agregar as novas residências à malha urbana e à cidade como um todo, com equipamentos de transporte, saúde, educação, segurança, entre outros.

Visando resolver este problema, o PDOT traz como um dos seus objetivos centrais a diminuição do custo da cidade através do adensamento da mancha urbana consolidada e utiliza-se principalmente do zoneamento e de instrumentos jurídicos e financeiros como forma de alterar a dinâmica atual de produção do espaço urbano, o que gerou conflito entre os diferentes atores sociais antes da sua aprovação. A divisão da cidade em macrozonas, seguindo critérios derivados da existência de infraestrutura prévia e potenciais de uso iluminou a realidade da HIS produzida pelo PMCMV em Teresina. Demonstrando que, mesmo após 10 anos desde a sua implantação, e sendo a política pública habitacional uma responsabilidade compartilhada entre os diferentes entes federativos, não existe, até o momento, um alinhamento entre os objetivos do município para o desenvolvimento urbano e o modelo habitacional que vem sendo financiado.

Ressalte-se a importância da mobilidade urbana como facilitadora da universalização dos equipamentos urbanos e democratização da função social da cidade. A análise do PDOT demonstrou que existe um avanço do planejamento urbano municipal em direção às diretrizes da Nova Agenda Urbana e a construção de uma cidade mais compacta e conectada. No entanto, percebeu-se que o uso da metodologia DOTs, com foco nos terminais de integração e nos corredores exclusivos de ônibus, relegou a um segundo plano temas importantes para o desenvolvimento e resiliência da cidade, como a regularização fundiária, a habitação de interesse social, e a estruturação das periferias onde habitam as populações de baixa renda. Dessa forma, é preciso salientar a necessidade de planos setoriais que possam complementar as estratégias e contemplar temas que não foram suficientemente abordados pelo novo plano diretor, evitando que a desigualdade social entre o centro e periferia seja acentuada.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, D. N.; RESCHILIAN, P. R.. Financeirização da moradia e segregação socioespacial: Minha Casa, Minha Vida em São José dos Campos. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.10, n.3, p.473-484, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.003.ao01>

BOTAS, N. A.. Habitação pública e modernização capitalista: uma relação dialética entre fontes de pesquisa e procedimentos de análise. **História e Cultura Material**, v.24, n.3, p.177-198, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/198202672016v24n0307>

BRASIL. **Lei 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: DOU, 2001.

BRASIL. **Planilha de dados dos empreendimentos Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida**. Teresina: 2019.

BUONFIGLIO, L. V.. Habitação de Interesse Social. **Mercator**, v.17, n.17004, p.16, 2018. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.4215/rm2018.e17004>

EWING, R.; HAMIDI, S.; GRACE, J.; WEI, Y.. Does urban sprawl hold down upward mobility? **Landscape and Urban Planning**, v.148, p.80-88, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.11.012>

FAÇANHA, A. C.. A evolução urbana de Teresina: passado, presente e ... 1. **Carta CEPRO**, v.22, n.1, p.59-69, 2003.

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

FERREIRA, G.; CALMON, P.; FERNANDES, A.; ARAÚJO, S.. Housing policy in Brazil: an advocacy coalition analysis of the national social interest housing system versus minha casa, minha vida program. **Urbe**, v.11, p.1-15, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.001.AO04>

FIRME, D.. **Estudo de caso: projeto vila bairro: Teresina-PI**. Rio de Janeiro, 2002.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama**. IBGE, 2021.

KNOWLES, R. D.; FERBRACHE, F.; NIKITAS, A.. Transport's historical, contemporary and future role in shaping urban development: re-evaluating transit oriented development. **Cities**, v.99, n.11, p.102607, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102607>

LIMA, A.. O Programa Minha Casa Minha Vida, a segregação urbana e a reprodução de velhas práticas. **Argumentum**, v.10, n.3, p.257-271, 2018. DOI: <https://doi.org/10.18315/argumentum.v10i3.20835>

LIMA, M. A.; LAY, M. C.. A configuração de conjuntos habitacionais e seus efeitos na interação social. **Arquisur**, v.1, n.2, p.72-87, 2014. DOI: <https://doi.org/10.14409/ar.v1i2.933>

MARICATO, E.. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão popular, 2015.

NAÇÕES UNIDAS. **Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Cidades e Comunidades Sustentáveis**. 2015.

NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. Quito: Habitat III, 2016.

NADAL, K.; KUASOSKI, M.; MASCARENHAS, L.; MAGANHOTO, R.; DOLIVEIRA, S.. Políticas públicas ambientais: uma revisão sistemática. **Revista Ibero Americana de Ciências Ambientais**, v.12, n.1, p.680-690, 2021. DOI: <https://doi.org/10.6008/CBPC2179-6858.2021.001.0054>

PASTERNAK, S.. Habitação e saúde. **Estudos Avancados**, v.30, n.86, p.51-66, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142016.00100004>

PEQUENO, R.; ROSA, S. V.. O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza-CE: análise dos arranjos institucionais. **Cadernos Metrópole**, v.18, n.35, p.191-216, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236->

[9996.2016-3509](#)

RODRIGUES, L. C. B.; FAÇANHA, A. C.. A Dinâmica do Setor de Saúde em Teresina-PI: considerações sobre a produção do espaço urbano. **Revista de Geografia e Interdisciplinaridade**, v.2, n.5, p.221-237, 2016. DOI: <https://doi.org/10.18766/2446-6549/interespaço.v2n5p221-237>

ROLNIK, R.. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R.; PEREIRA, A.; MOREIRA, F.; ROYER, L.; IACOVINI, R.; NISIDA, V.. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrópole**, v.17, n.33, p.127-154, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3306>

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

TERESINA. **Agenda Teresina 2015**: Plano de

Desenvolvimento Sustentável Agenda 2015. Teresina, 2002.

TERESINA. **Agenda Teresina 2030**: a cidade desejada. Teresina, 2014.

TERESINA. **Decreto Nº 17.797 de 24 de maio de 2018**. Dispõe sobre a homologação dos nomes dos De- legados, para participarem da 2ª Audiência Públi- ca que tem como objetivo homologar a Minuta de Lei de Revisão do Plano Diretor. Teresina: Diário Oficial do Município, 2018.

TERESINA. **Lei Complementar nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019**: Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Teresina. Teresina: Diário Oficial do Município, 2019.

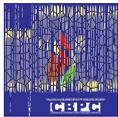
TERESINA. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Teresina, 2012.

VIEIRA, Â.; FAÇANHA, A. C.. **A Produção do espaço urbano e a moradia popular em Teresina**. São Luis: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2016.

VILLA, S.. A habitação social redesenhando a cidade. **Arquitextos**, v.1, n.5, p.1-10, 2016.

Os autores detêm os direitos autorais de sua obra publicada. A CBPC – Companhia Brasileira de Produção Científica (CNPJ: 11.221.422/0001-03) detêm os direitos materiais dos trabalhos publicados (obras, artigos etc.). Os direitos referem-se à publicação do trabalho em qualquer parte do mundo, incluindo os direitos às renovações, expansões e disseminações da contribuição, bem como outros direitos subsidiários. Todos os trabalhos publicados eletronicamente poderão posteriormente ser publicados em coletâneas impressas ou digitais sob coordenação da Companhia Brasileira de Produção Científica e seus parceiros autorizados. Os (as) autores (as) preservam os direitos autorais, mas não têm permissão para a publicação da contribuição em outro meio, impresso ou digital, em português ou em tradução.

Todas as obras (artigos) publicadas serão tokenizadas, ou seja, terão um NFT equivalente armazenado e comercializado livremente na rede OpenSea (https://opensea.io/HUB_CBPC), onde a CBPC irá operacionalizar a transferência dos direitos materiais das publicações para os próprios autores ou quaisquer interessados em adquiri-los e fazer o uso que lhe for de interesse.



Os direitos comerciais deste artigo podem ser adquiridos pelos autores ou quaisquer interessados através da aquisição, para posterior comercialização ou guarda, do NFT (Non-Fungible Token) equivalente através do seguinte link na OpenSea (Ethereum). *The commercial rights of this article can be acquired by the authors or any interested parties through the acquisition, for later commercialization or storage, of the equivalent NFT (Non-Fungible Token) through the following link on OpenSea (Ethereum).*



<https://opensea.io/assets/ethereum/0x495f947276749ce646f68ac8c248420045cb7b5e/44951876800440915849902480545070078646674086961356520679561157288732359917569/>