

EIXO TEMÁTICO 11 | QUESTÕES AGRÁRIA, URBANA E AMBIENTAL

POLÍTICAS URBANAS NO ORDENAMENTO TERRITORIAL DE TERESINA: uma cidade entre o disperso e o compacto

URBAN POLICIES IN THE TERRITORIAL PLANNING OF TERESINA: a city between
the dispersed and the compact

Rammyro Leal Almeida¹
Raimundo Lenilde de Araújo²

RESUMO

Este artigo trata das políticas públicas urbanas elaboradas para o ordenamento territorial da cidade de Teresina, situada no Nordeste brasileiro, e tem como objetivo identificar qual arquétipo é institucionalmente adotado, se o modelo de cidade compacta ou o de cidade dispersa. Para alcance do objetivo apresentado, o texto adota a seguinte questão: qual o paradigma de cidade institucionalizado nas políticas urbanas de ordenamento territorial em Teresina, compacto ou disperso? A pesquisa utiliza abordagem quantitativa com análise documental e bibliográfica, por meio de dados coletados do IBGE, de mapas institucionais e de atos normativos sobre ordenamento urbano municipal. Conclui que Teresina adota um modelo aderente à compacidade como diretriz em sua política urbana, sem, entretanto, afastar-se completamente da sua característica dispersa e espaiada, assentada em uma extensa zona rural que circunda a cidade.

Palavras-chave: cidade; compacidade; dispersão; Teresina.

ABSTRACT

This article deals with urban public policies developed for the territorial planning of the city of Teresina, located in the Brazilian Northeast, and aims to identify which archetype is institutionally adopted, whether the compact city model or the dispersed city model. To achieve the objective presented, the text adopts the following question: what is the city paradigm institutionalized in urban territorial planning policies in Teresina, compact or dispersed? The research uses a quantitative approach with documentary and bibliographic analysis, through data

¹ Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina, PI – Brasil. Doutorando em Políticas Públicas (UFPI), rammyro.leal@ufpi.edu.br.

² Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina, PI – Brasil. Professor Efetivo, Classe Associado II. Pós-doutorado em Ensino de Geografia/Educação Ambiental (UFC), raimundolenilde@ufpi.edu.br.

collected from the IBGE, institutional maps and normative acts on municipal urban planning. It concludes that Teresina adopts a model adhering to compactness as a guideline in its urban policy, without, however, completely departing from its dispersed and sprawling characteristic, based on an extensive rural area that surrounds the city.

Keywords: city; compactness; dispersion; Teresina.

1 INTRODUÇÃO

A emergência das grandes cidades, no século XX, impôs aos Estados e às políticas públicas novos e complexos desafios provenientes da constante mudança da arquitetura de organização social. O debate contemporâneo sobre a cidade de hoje remete ao fenômeno ocorrido no século XIX, por meio do qual a industrialização nos países da vanguarda do capitalismo transformou, de forma permanente, os contornos do urbano. Precursor do estudo do direito à cidade, Lefebvre (2001, p. 11) cita que “[...] para apresentar e expor a ‘problemática urbana’ impõe-se um ponto de partida: o processo de industrialização”.

Os impactos da industrialização no contexto urbano brasileiro somente se apresentaram de forma mais intensa após a década de 1940. O geógrafo Milton Santos (2008, p. 19) registrou, em seu livro “A urbanização brasileira”, que “[...] durante séculos o Brasil como um todo é um país agrário [...]”, somente “[...] entre 1940 e 1980, dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira” (Santos, 2008, p. 31). Em 1940, a taxa de urbanização registrada foi de 26,35%; em 1980, alcançou 68,86%. Santos (2008, p. 31) constata que em, “[...] quarenta anos, triplica a população total do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia”. Não por acaso, justamente no período de 1933 a 1980 foi que o Brasil entrou na fase de desenvolvimento industrial dinâmico, impulsionado pela substituição das importações e pela expansão do mercado interno (Suzigan, 2012, p. 10).

As consequências advindas das manifestações econômicas, em especial do modelo brasileiro de industrialização, ressoam no espaço geográfico das cidades. Para Ferreira (2000, p. 12), “O fenômeno de urbanização observado em grande parte dos países subdesenvolvidos em muito se deve à matriz de industrialização tardia da periferia”. As atividades industriais passaram a exercer força de atração sobre a massa de mão de obra repelida do campo e os trabalhadores ocuparam os espaços urbanos sem “[...] provisão de habitações, infraestrutura e equipamentos urbanos que garantisse qualidade de vida a essa população recém-chegada” (Ferreira, 2000, p. 13).

Nesse contexto, não se pode conceber o fenômeno urbano sem a intervenção do Estado, visto que “[...] a necessidade imposta pelo processo produtivo de se construírem cidades funcionais produtivistas, contrasta com a necessidade de se construírem cidades ambiental e humanamente harmônicas para alojar a vida humana.” (Pereima Neto, 2014, p. 300).

Uma das formas mais significativas pelas quais o Estado intervém nos espaços urbanos é mediante a institucionalização das políticas públicas que fixam os planos territoriais de ordenamento e zoneamento, consolidadas em leis instituidoras do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) e do Código de Zoneamento, Parcelamento e Uso do Solo Urbano, os quais identificam as áreas de acordo com sua vocação e destinação principais, disciplinando o uso e a ocupação do solo. Tais políticas impactam profundamente na vida dos indivíduos, dos mercados e da sociedade, ao tempo em que projetam as linhas e os contornos do espaço urbano em transformação.

As decisões tomadas sobre o ordenamento e uso do solo urbano da cidade e as diretrizes gerais traçadas quanto à sua densidade, distribuição espacial, bem como as variadas dimensões e formas que a cidade pode adquirir, suscitam questionamentos que se conectam diretamente com a pesquisa aqui proposta: as políticas públicas são afetadas pelo modelo, disperso ou compacto, institucionalmente proposto para uma cidade? A política urbana de Teresina tem como diretriz a compacidade ou a dispersão?

A resposta a essas perguntas tem o potencial de evidenciar aspectos em vários outros campos de atuação do Estado. Por exemplo, se a cidade desenhada no ordenamento territorial é dispersa, isso impacta na mobilidade urbana, no acesso aos equipamentos de saúde pública e de educação dos trabalhadores que moram em zonas periféricas, nas bordas do traçado urbano. E se o modelo da cidade é compacto, há consequências para a qualidade de vida dos habitantes e o acesso às áreas verdes.

O objetivo deste artigo é identificar qual o paradigma adotado pela política pública urbana de Teresina, se foi o modelo da compacidade ou da dispersão. Para tanto, na metodologia foram utilizadas técnicas de pesquisa documental e bibliográfica. Na fase de pesquisa documental, foram analisados os seguintes documentos: a) mapas e anexos de ordenamento urbano e zoneamento urbano de Teresina; b) relatórios estatísticos, censitários e geográficos sobre informações e perfil do município de Teresina, produzidos pelo IBGE; c) mapas físicos, políticos, econômicos, demográficos, referente ao território pesquisado,

produzidos pelo IBGE; e d) Lei Complementar nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019 (com alterações posteriores das Leis Complementares nº 5.536, de 2020, e nº 5.806, de 2022), que dispõe sobre o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), e Lei Complementar nº 5.807, 18 outubro de 2022 (com alterações posteriores da Lei Complementar nº 5.980, de 2023), que institui o Código de Zoneamento, Parcelamento e Uso do Solo Urbano do Município de Teresina.

O presente artigo encontra-se estruturado nas seguintes partes: esta introdução, seguida pela seção de desenvolvimento, que tem como mote as “Políticas e dilemas urbanos no ordenamento territorial”, a qual está subdividida em duas seções secundárias: “Duas Teresinas: a urbana e a rural” e “Compacidade e adensamento na política urbana”. Ao final, apresenta-se a conclusão com as contribuições e perspectivas da pesquisa.

2 POLÍTICAS E DILEMAS URBANOS NO ORDENAMENTO TERRITORIAL

2.1 DUAS TERESINAS: A URBANA E A RURAL

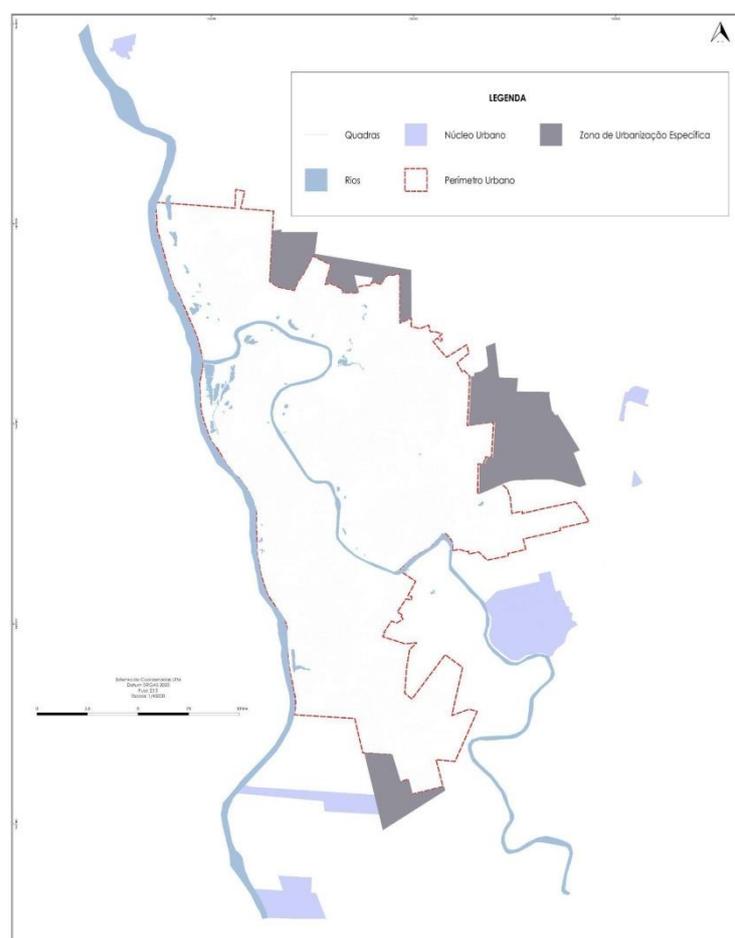
É plausível dizer que existe uma Teresina urbana e outra rural. O município de Teresina, enquanto ente federativo do Estado brasileiro, tem área territorial total de 1.391,29 km² (IBGE, 2021), constituindo-se na maior área territorial dentre as capitais dos estados da região Nordeste do Brasil. O município de Salvador é a capital nordestina com a segunda maior área territorial, 693,442 km², portanto menos da metade do território de Teresina.

Segundo o IBGE (2021), o total de áreas urbanizadas em Teresina era de 172,26 km², em 2019. Trata-se da 14^º maior área urbanizada dentre todos os 5.568 municípios brasileiros mais o Distrito Federal. Apesar de contar com extensa área urbanizada, o município de Teresina apresenta-se como a maior área não urbanizada dentre as capitais do Nordeste. Assim, considerando os dados do IBGE (2021), Teresina tem aproximadamente 87,61% do território municipal configurado como área rural ou natural.

Mas o que, a rigor, diferencia a Teresina urbana da Teresina rural? Do ponto de vista das ações do Estado, a área urbana e a área rural diferenciam-se pelo que está determinado em lei. No caso de Teresina, o perímetro urbano é fixado pela lei do Plano Diretor de Ordenamento Territorial: “[...] o perímetro urbano de Teresina é a linha que delimita a área urbana” (Teresina, 2022a), figura 1. Além da sede do município, são oficialmente consideradas áreas urbanas de Teresina os seguintes núcleos urbanos (figura 1): a) Boa Hora, b) Cil; c) Fazenda Real; d)

Jordânia; e) Santana; f) Tabocas; g) Torrões; h) Santa Helena; i) Salobro (Teresina, 2019). A Sede do município de Teresina, por sua vez, é definida como sendo “[...] o território delimitado pelo perímetro urbano onde se localizam os centros administrativo, financeiro, comercial e de serviços de Teresina” (Teresina, 2019).

FIGURA 1. Mapa do perímetro urbano de Teresina



Fonte: Adaptado do PDOT (Teresina, 2019).

As Áreas de Urbanização Específica (figura 1), apesar de situadas na área rural de Teresina, têm como função delimitar a faixa de transição entre as áreas urbana e rural. Segundo o PDOT, as Áreas de Urbanização Específica deverão “[...] ser ocupadas de forma paulatina, mantendo-se as características atuais, através de regras específicas de ocupação do solo e parcerias com empreendedores privados na provisão dos equipamentos, serviços urbanos e infraestrutura” (Teresina, 2019). Dessa forma, “[...] as Áreas de Urbanização Específica são criadas única e exclusivamente para fins de parcelamento do solo e implantação de condomínio de lotes” (Teresina, 2019).

No contexto de Teresina, dividida entre o urbano e rural, o poder público do município escolheu, de forma expressa, o modelo de cidade compacta como paradigma dentro da política pública de ordenamento urbano e territorial. Tal escolha fica patente no desenho do PDOT, de 2019, o qual destina dois dispositivos, artigos 11 e 12, para tratar especificamente das estratégias que objetivam torná-la mais compacta, coordenada e conectada.

O art. 11 do PDOT dispõe sobre princípios orientadores da estratégia de compacidade: a) promoção da mescla de usos da cidade e da pluricentralidade; b) inclusão sociocultural e socioterritorial; c) densidade urbana adequada aos limites que o ambiente impõe à ocupação do território; d) uso do solo articulado ao sistema de mobilidade urbana; e) cumprimento da função social da propriedade urbana; f) melhor aproveitamento da infraestrutura existente; g) acesso progressivo dos cidadãos aos serviços urbanos; h) redução das desigualdades e promoção da inclusão social; e i) controle do crescimento urbano disperso. Já as diretrizes orientadoras da estratégia de compacidade estão elencadas no art. 12 do PDOT (quadro 1).

QUADRO 1. Diretrizes orientadoras da estratégia de cidade compacta (art. 12 do PDOT)

Avaliar a realocização do aeroporto para constituir nova centralidade urbana no futuro vazio urbano.	Rever o traçado viário projetado das franjas urbanas de forma a não induzir a expansão da mancha urbana consolidada.	Adequar a distribuição do potencial construtivo da zona urbana à disponibilidade de infraestrutura.
Controlar a expansão urbana.	Fortalecer as novas centralidades urbanas.	Conectar o traçado viário novo ao existente.
Controlar a mescla de usos pelo grau de incômodo das atividades.	Priorizar a densificação das áreas com infraestrutura completa.	Estabelecer compulsoriedade de uso e ocupação dos vazios urbanos.
Possibilitar a implantação de atividades econômicas de baixo impacto em todos os zoneamentos de uso do solo urbano.	Promover a aplicação do instrumento de controle da ocupação do solo – Índice de Aproveitamento – como instrumento de estímulo à densificação.	Incentivar maior densidade e mescla de usos em nós ou eixos que são atendidos por transporte coletivo.

<p>Estabelecer condições especiais para a ocupação nas áreas que necessitam de detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.</p>	<p>Simplificar normas e agilizar procedimentos de uso e ocupação do solo, facilitando o licenciamento de edificações e atividades menos impactantes, a sua utilização técnica e o controle social dos seus resultados.</p>	<p>Diminuir a necessidade de deslocamentos mediante transporte motorizado, posicionando melhor os equipamentos sociais, descentralizando os serviços públicos, ocupando os vazios urbanos, consolidando a pluricentralidade como forma de aproximar os potenciais locais de trabalho e a oferta de serviços aos locais de moradia.</p>
--	--	---

Fonte: Elaboração com base no PDOT (Teresina, 2019).

Seguindo a mesma diretriz do PDOT, no sentido da compacidade, o Código de Zoneamento, Parcelamento e Uso do Solo Urbano, em seu artigo 3º, assinala que o Modelo de Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável (DOTS) tem, dentre seus princípios: a cidade compacta, com menores distâncias a serem percorridas pelos cidadãos; e a cidade mais densa nas proximidades da estrutura de transporte coletivo.

2.2 COMPACIDADE E ADENSAMENTO NA POLÍTICA URBANA

Sobre o modelo ideal de cidade, Silva e Silveira (2012) destacam que, nas últimas décadas, a adesão à proposta da compactação urbana tem crescido significativamente entre os urbanistas do mundo, particularmente na Europa continental, com numerosos estudos indicando a cidade compacta como paradigma de modelo mais apropriado à sustentabilidade urbana. Dentre as vantagens da cidade compacta, podem ser citadas: conservação do ambiente natural do entorno urbano; mitigação dos impactos ambientais; menor emissão de gases poluentes; diminuição dos resíduos e do consumo de solo rural; maior sentimento de pertencimento e identidade das pessoas ao lugar; melhor acessibilidade urbana; possibilidade de sistemas de transportes mais otimizados e eficientes; redução de tempo de uso individual dos sistemas urbanos, economizando espaços e equipamentos; barateamento dos custos dos sistemas modais e de deslocamento *per capita*, associado à redução do consumo de combustíveis fósseis (Silva; Silveira, 2012).

Entretanto, é oportuno mencionar como contraponto ao modelo compacto que, em determinadas situações, os dados quanti-qualitativos de padrões urbanos expansivos mostram-se melhores, tal como ocorre na extensão de área verde *per capita* disponibilizada,

exemplificativamente (Silva; Silveira, 2012). Segundo Pescatori (2014), alguns pesquisadores justificam que não se verifica correlação forte entre altas densidades urbanas e os padrões de mobilidade da população, de modo que a decisão das pessoas pelo modo de transporte e o almejado aumento no uso de transportes públicos e não motorizados têm sua causa mais frequente em outras variáveis, tais como o preço dos combustíveis, dependendo menos da densidade urbana em si (Pescatori, 2014).

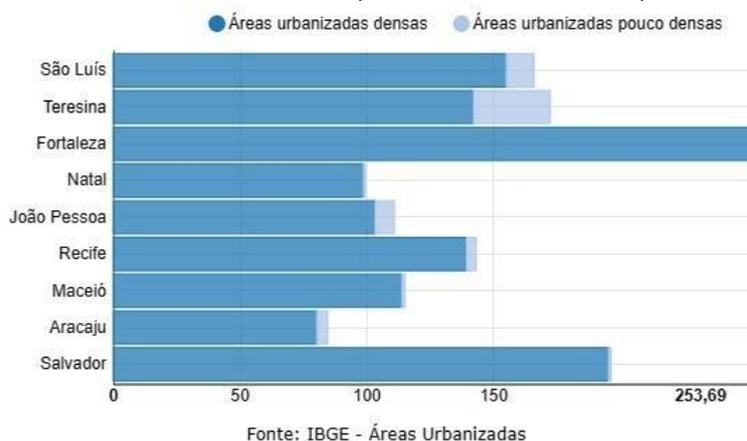
Dessa forma, deve-se considerar que a ideia da primazia da compacidade, apesar de atualmente dominante, não é unanimidade, “[...] em parte, porque alguns estudos não tiveram sucesso em demonstrar, com clareza, o seu melhor desempenho ambiental ou sustentável em relação à cidade dispersa” (Silva; Silveira, 2012, p. 79). A política urbana de Teresina, inclusive, já transitou por outros modelos, que não o compacto, segundo demonstram Rodrigues e Veloso (2015), ao discorrerem sobre os planos anteriores de ordenamento urbano de Teresina:

[...] o Plano de Desenvolvimento Local Integrado (1969); o Plano Estrutural de Teresina (1977); o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (1983); o II Plano Estrutural de Teresina (1988); e por fim, o Plano de Desenvolvimento Sustentável – Teresina Agenda 2015 (restituído em 2006). Quanto às projeções para expansão urbana propostas, observamos que nos dois primeiros planos projetava-se a expansão nos sentidos Leste e Sul, enquanto não havia um direcionamento proposto para a Zona Norte. Entretanto, nos dois últimos planos, não há nenhuma diretriz muito específica para expansão da cidade em um determinado sentido. Os dois últimos planos trazem apenas diretrizes gerais como a descentralização da cidade e a ocupação dos vazios urbanos (Rodrigues; Veloso, 2015, p. 53).

A análise sobre padrões de compacidade e dispersão das cidades está necessariamente ligada ao estudo do adensamento urbano. O glossário anexado ao Código de Zoneamento, Parcelamento e Uso do Solo Urbano do Município de Teresina, atualmente em vigor, define os termos “adensamento” e “densificação” como a “[...] condição associada ao uso mais intenso do território, caracterizado pela presença de mais edificações e/ou com mais área construída” (Teresina, 2022b). Conforme evidenciado por Rodrigues e Veloso (2015), o Plano de Desenvolvimento Local Integrado de Teresina (PDLI), elaborado em 1969, já dispunha de um padrão ideal predeterminado de densidade, em habitantes por hectares, para alguns bairros da cidade, projetando a expansão urbana naquele momento. A densidade demográfica de Teresina, em 2022, era de 622,66 habitantes por quilômetro quadrado. Comparando-se a outros municípios, seria apenas a 147ª colocada dentre os municípios brasileiros, IBGE (2022). O comparativo das áreas urbanizadas entre as capitais do Nordeste revela que Teresina tem a

maior proporção de área urbanizada de baixa densidade, com 30,3 km². Esse fato revela maior espraiamento e dispersão dentro do perímetro urbano de Teresina, se comparado a outras capitais nordestinas (figura 2).

FIGURA 2. Áreas urbanizadas densas e pouco densas, em km²: capitais do Nordeste



Fonte: IBGE - áreas urbanizadas (2019), SIDRA.

O PDOT dispõe que a Política de Desenvolvimento e de Resiliência Territorial tem como objetivo conter a expansão da mancha de urbanização e promover o adensamento do território urbano de forma coordenada com a política de mobilidade urbana e com a oferta de infraestrutura e de serviços urbanos, valorizando o espaço público, as práticas sustentáveis e o meio ambiente.

3 CONCLUSÃO

O Estado intervém nos espaços urbanos. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) e o Código de Zoneamento, Parcelamento e Uso do Solo Urbano são aspectos da atuação estatal no espaço. As decisões tomadas sobre o ordenamento e uso do solo e as diretrizes gerais traçadas quanto à densidade e distribuição espacial repercutem no meio urbano, moldando os contornos da cidade.

As políticas públicas urbanas de Teresina, institucionalizadas por meio do PDOT e do Código de Zoneamento Urbano, adotam a compacidade e o adensamento do território urbano como paradigmas. Na política urbana municipal, destacam-se as diretrizes traçadas no sentido da compacidade, tais como: controle da expansão urbana, fortalecimento das novas

centralidades urbanas, priorização da densificação das áreas com infraestrutura completa e obrigatoriedade de uso e ocupação dos vazios urbanos.

Na prática, entretanto, Teresina apresenta-se como uma cidade de cenário urbano singular, dotada de área urbanizada extensa, porém de baixa densidade e cujo entorno contempla zona rural ou natural que é a maior dentre as capitais do Nordeste. Nesse contexto, observa-se que Teresina é uma cidade que, ao mesmo tempo em que tem política urbana com o viés da compacidade e adensamento, ainda vivencia a realidade de dispersão territorial marcante.

REFERÊNCIAS

FERREIRA, João Sette Whitaker. Globalização e urbanização subdesenvolvida. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 10-20, out. 2000.

IBGE. **Pesquisa de informações básicas municipais**: Perfil dos Municípios Brasileiros 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 14 mar. 2024.

IBGE. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/8418>. Acesso em: 15 mar. 2024.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

PEREIRA NETO, João Basílio. XXI: o século das cidades no Brasil. In: MONTORO, Guilherme Castanho Franco *et al.* (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Sul. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. [270]-309.

PESCATORI, Carolina. O paradigma da cidade compacta no debate urbanístico contemporâneo. In: **VI Seminário Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, junio 2014**. Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya, 2014.

RODRIGUES, Rodrigo da Silva; VELOSO FILHO, Francisco de Assis. Projeções da expansão urbana propostas pelos planos urbanos de Teresina-PI. **Estudos Geográficos**: Revista Eletrônica de Geografia, v. 13, n. 1, p. 53-77, 2015.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

SILVA, Geovany Jessé Alexandre da; SILVEIRA, José Augusto Ribeiro da. Cidades compactas e verdes: discussões acerca da qualidade de vida e sustentabilidade urbana. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, v. 23, n. 33, 2016.

SUZIGAN, Wilson. Industrialização brasileira em perspectiva histórica. **História Econômica & História de Empresas**, v. 3, n. 2, 19 jul. 2012.

TERESINA (2019). Lei Complementar n. 5.481/2019. Dispõe sobre o Plano Diretor de Teresina, denominado “Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT”, e dá outras providências. Teresina, PI: Diário Oficial do Município de Teresina. Disponível em: dom2677-27122019-assinado.pdf. Acesso em: 21 mar. 2024.

TERESINA (2022a). Lei Complementar n. 5.806/2022. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 5.481, de 20 de dezembro de 2019, com modificações posteriores, que instituiu o Plano Diretor de Teresina, denominado “Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT”, e dá outras providências. Disponível em: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM3381-25102022-ASSINADO.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2024.

TERESINA (2022b). Lei Complementar n. 5.807/2022. Institui o Código de Zoneamento, Parcelamento e Uso do Solo Urbano do Município de Teresina, e dá outras providências. Disponível em: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM3381-25102022-ASSINADO.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2024.