

**12º PROJETER**  
REEXISTIR NO MUNDO CONTEMPORÂNEO  
interpretar, conservar e transformar  
14 a 17/10 | Pelotas | Rio Grande do Sul | Brasil **2025**

## **Planos urbanos e habitação social como instrumentos de transformação urbana: a experiência de Teresina (1950-2000)**

Eixo Temático: Transformar

DIAS, José Ricardo de Freitas

Doutorando em Arquitetura / CIAUD, Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design, Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa  
jricardo1@edu.ulisboa.pt

### **Resumo**

Este artigo analisa as transformações urbanas de Teresina (Piauí, Brasil) entre 1950 e 2000, avaliando criticamente como políticas habitacionais e planos urbanos atuaram como instrumentos contraditórios de transformação espacial. A pesquisa demonstra que a combinação entre política habitacional do BNH e planejamento urbano tecnocrático produziu uma cidade fragmentada, com padrões de segregação socioespacial que comprometem o direito à cidade. A análise espacial revela que os 39.338 conjuntos habitacionais construídos funcionaram como vetores de periferização controlada, enquanto os três planos urbanos (PDLI, I PET, II PET) legitimaram processos excludentes de expansão urbana. Os resultados evidenciam que esta modernização conservadora ampliou o acesso à moradia formal mas consolidou desigualdades territoriais. A experiência teresinense revela os limites do planejamento tecnocrático brasileiro e aponta para a necessidade de políticas urbanas integradas e participativas como instrumentos efetivos de transformação urbana democrática.

**Palavras-chave:** Transformação urbana; Segregação socioespacial; Habitação social; Teresina; Planejamento participativo.

## ***Urban plans and social housing as instruments of urban transformation: the experience of Teresina (1950–2000)***

### **Abstract**

This article analyzes the urban transformations of Teresina (Piauí, Brazil) between 1950 and 2000, critically evaluating how housing policies and urban plans acted as contradictory

instruments of spatial transformation. The research demonstrates that the combination of BNH housing policy and technocratic urban planning produced a fragmented city with patterns of socio-spatial segregation that compromise the right to the city. Spatial analysis reveals that the 39,338 housing units built functioned as vectors of controlled peripherization, while the three urban plans (PDLI, I PET, II PET) legitimized exclusionary processes of urban expansion. Results show that this conservative modernization expanded access to formal housing but consolidated territorial inequalities. The Teresina experience reveals the limits of Brazilian technocratic planning and points to the need for integrated and participatory urban policies as effective instruments of democratic urban transformation.

**Key words:** Urban transformation; Socio-spatial segregation; Social housing; Teresina; Participatory planning.

## ***Planes urbanos y vivienda social como instrumentos de transformación urbana: la experiencia de Teresina (1950–2000).***

### **Resumen**

Este artículo analiza las transformaciones urbanas de Teresina (Piauí, Brasil) entre 1950 y 2000, evaluando críticamente cómo las políticas habitacionales y planes urbanos actuaron como instrumentos contradictorios de transformación espacial. La investigación demuestra que la combinación de política habitacional del BNH y planificación urbana tecnocrática produjo una ciudad fragmentada con patrones de segregación socioespacial que comprometen el derecho a la ciudad. El análisis espacial revela que las 39.338 unidades habitacionales construidas funcionaron como vectores de periferización controlada, mientras los tres planes urbanos (PDLI, I PET, II PET) legitimaron procesos excluyentes de expansión urbana. Los resultados evidencian que esta modernización conservadora amplió el acceso a vivienda formal pero consolidó desigualdades territoriales. La experiencia de Teresina revela los límites de la planificación tecnocrática brasileña y apunta hacia la necesidad de políticas urbanas integradas y participativas como instrumentos efectivos de transformación urbana democrática.

**Palabras clave:** Transformación urbana; Segregación socioespacial; Vivienda social; Teresina; Planificación participativa.

## 1 Introdução

As transformações urbanas brasileiras pós-1950 evidenciam contradições estruturais entre crescimento econômico e justiça espacial. Teresina representa caso paradigmático dessas tensões, onde políticas habitacionais e planos urbanos produziram simultaneamente inclusão habitacional e exclusão socioespacial.

Investigamos criticamente a transformação urbana de Teresina entre 1950-2000, questionando como políticas habitacionais e planos urbanos atuaram como agentes contraditórios de transformação territorial. Nossa hipótese central sustenta que a conjunção entre política habitacional do BNH e planejamento urbano tecnocrático produziu modernização conservadora que ampliou desigualdades espaciais ao invés de democratizar o território urbano.

O artigo problematiza três dimensões analíticas: como conjuntos habitacionais funcionaram como instrumentos de controle territorial; como planos urbanos legitimaram processos excludentes; elementos para agenda urbana democrática baseada na experiência teresinense.

## 2 Fundamentação teórica: Estado, habitação e produção contraditória do espaço urbano

A análise das políticas urbanas brasileiras requer compreender o Estado como agente contraditório na produção do espaço, simultaneamente democratizador e reproduzidor de desigualdades (Santos, 1996). O Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criado em 1964, exemplifica essa contradição: viabilizou acesso habitacional para milhões, mas consolidou padrões de segregação socioespacial persistentes.

Segundo Rolnik (2015), as políticas habitacionais brasileiras, especialmente durante o regime militar (1964-1985), foram determinantes na configuração das cidades contemporâneas, produzindo padrões de segregação que persistem como herança problemática. A produção habitacional pelo Estado, organizada a partir do BNH, transformou periferias rurais em subúrbios urbanos, expandindo o tecido urbano mas privilegiando lógicas de acumulação sobre democratização territorial.

As políticas habitacionais produziram o que Bonduki (2014) caracteriza como "modernização conservadora": ampliação do acesso à moradia mantendo estruturas de exclusão socioespacial. O planejamento urbano brasileiro operou historicamente como instrumento de legitimação de privilégios urbanos, apresentando-se como técnico, mas servindo a interesses específicos (Villaça, 1999).

Esta perspectiva teórica crítica orienta nossa análise sobre Teresina entre 1950-2000, questionando os supostos benefícios "neutros" das intervenções estudadas. Como afirma Lefebvre (2001), o direito à cidade transcende o acesso individual à moradia, exigindo participação efetiva na produção do espaço urbano.

### 3 Metodologia

Este estudo adota abordagem histórico-analítica crítica articulando análise documental, levantamento bibliográfico e análise espacial integrada. A análise espacial utiliza mapas diacrônicos para identificar vetores de expansão, padrões de ocupação e transformações morfológicas por período/intervenção.

Tabela 1: Análise espacial por período/intervenção

<b>Período</b>	<b>Intervenção Principal</b>	<b>Vetor de Expansão</b>	<b>Transformação Morfológica</b>	<b>Impacto Socioespacial</b>
<b>1950–1964</b>	Primeiro crescimento controlado	Centro → Norte/Sul	Trama ortogonal → Estrutura radial	Início da hierarquização territorial
<b>1964–1977</b>	PDLI + Primeiros conjuntos BNH	Centro → Leste/Sul	Consolidação radioconcêntrica	Segregação socialmente programada
<b>1977–1988</b>	I PET + Grandes conjuntos habitacionais	Zona Leste/Norte dominante	Formação de "ilhas" habitacionais	Fragmentação urbana consolidada
<b>1988–2000</b>	II PET + Crise habitacional	Crescimento informal periférico	Ocupação intersticial precária	Dualização urbana acentuada

Fonte: o próprio autor, 2025.

A análise documental concentrou-se em planos urbanos (PDLI-1969, I PET-1977, II PET-1988), relatórios COHAB-PI/INOCOOP-PI e documentos oficiais. Destacamos o acesso aos planos estruturais originais (Teresina, 1977; 1988) e aos dados do INOCOOP-PI (Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais, 1991),

fundamentais para reconstituir a produção habitacional do período. O levantamento bibliográfico priorizou trabalhos críticos de Façanha (1998), Abreu (1983), Dias (2001), Moreira (1972), Rodrigues e Veloso Filho (2016), bem como a análise de Pádua (2010) sobre a evolução do planejamento urbano teresinense, complementados por referências teóricas sobre planejamento urbano e políticas habitacionais.

## 4 Análise espacial das transformações urbanas contraditórias (1950-2000)

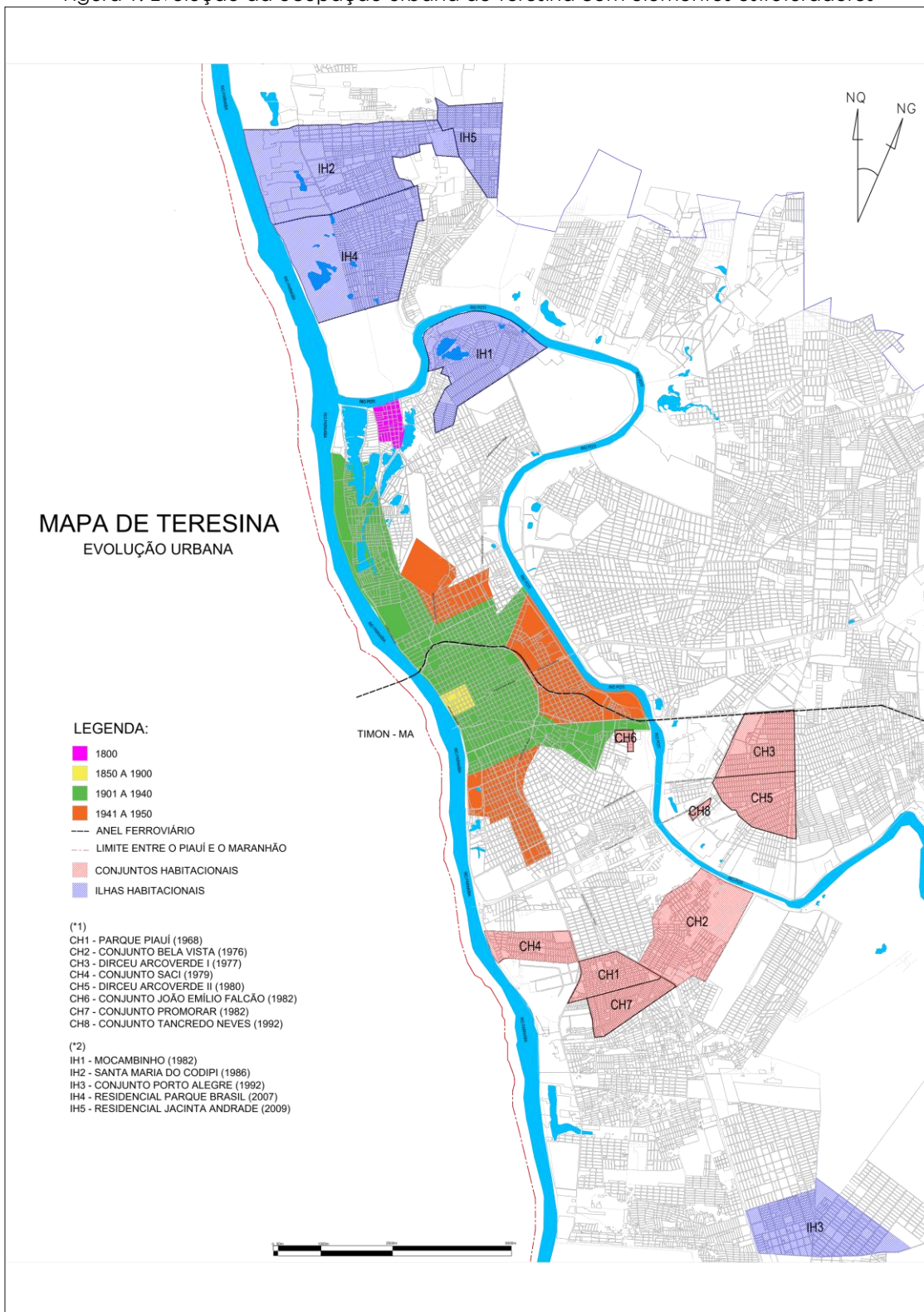
### 4.1 Ruptura morfológica e controle territorial (1950-1964)

A transformação do padrão ortogonal para estrutura radioconcêntrica não representou mera modernização técnica, mas estratégia deliberada de controle territorial compatível com a diferenciação socioeconômica crescente. O traçado urbano original de Teresina (Figura 1), caracterizado pelo padrão ortogonal democrático, deu lugar a uma estrutura hierarquizada organizada por avenidas radiais que conduziram a expansão urbana de forma socialmente diferenciada.

Essa ruptura foi impulsionada por uma aliança entre técnicos e elites políticas locais sob o discurso da modernização, caracterizando uma modernização conservadora (Bonduki, 2014). Prefeitos e engenheiros-urbanistas promoveram avenidas radiais e conexões interzonais alinhadas a interesses fundiários, convertendo o planejamento em instrumento de controle territorial (Villaça, 1999). Tais intervenções se assentaram em uma lógica de racionalização do território que, na prática, favoreceu a valorização seletiva de determinadas áreas em detrimento de outras, aprofundando desigualdades socioespaciais historicamente constituídas.

A migração das elites para novos eixos valorizados e o deslocamento forçado das populações populares por remoções e especulação fundiária intensificaram a fragmentação hierárquica e as desigualdades urbanas, antecipando políticas segregadoras do BNH e violando o direito de acesso e participação na cidade (Santos, 1996; Lefebvre, 2001).

Figura 1: Evolução da ocupação urbana de Teresina com elementos estruturadores



Fonte: O próprio autor, 2025

Avaliação crítica: A morfologia radioconcêntrica facilitou deliberadamente a criação de zonas de valor diferenciado, preparando o território para futura segregação habitacional sistemática. As avenidas radiais funcionaram como eixos de valorização imobiliária seletiva, beneficiando proprietários fundiários estrategicamente posicionados.

#### 4.2 Conjuntos habitacionais como vetores de periferização controlada (1964-1988)

A produção habitacional COHAB-PI/INOCOOP-PI totalizou 39.338 unidades (40% do crescimento habitacional urbano), seguindo lógica espacial de periferização controlada, não democratização urbana. O Conjunto Parque Piauí (1968, 2.294 unidades) inaugurou fase de produção segregadora intensificada nas décadas seguintes com grandes conjuntos: Itararé/Dirceu Arcoverde (zona leste, 7.294 unidades) e Mocambinho (zona norte, 5.139 unidades).

Padrões espaciais contraditórios identificados:

- Zona Sul: Conjuntos para classes médias próximos ao centro (Parque Piauí: 2.294 unidades)
- Zona Leste: Grandes conjuntos populares além do Rio Poti (Itararé: 7.294 unidades isoladas)
- Zona Norte: "Ilhas" habitacionais desconectadas da malha urbana (Mocambinho: 5.139 unidades)

Tabela 2: Produção Habitacional COHAB-PI por Décadas e Zonas (1960-1990)

Década	Zona Sul	Zona Leste	Zona Norte	Total por Década	% do Total
<b>1960-1970</b>	3.360 unidades	0	187 unidades	3.547 unidades	10,3%
<b>1970-1980</b>	3.082 unidades	7.294 unidades	264 unidades	10.640 unidades	30,8%
<b>1980-1990</b>	8.636 unidades	1.454 unidades	10.117 unidades	20.207 unidades	58,5%
<b>Total</b>	15.078	8.748	10.568	34.394	100%

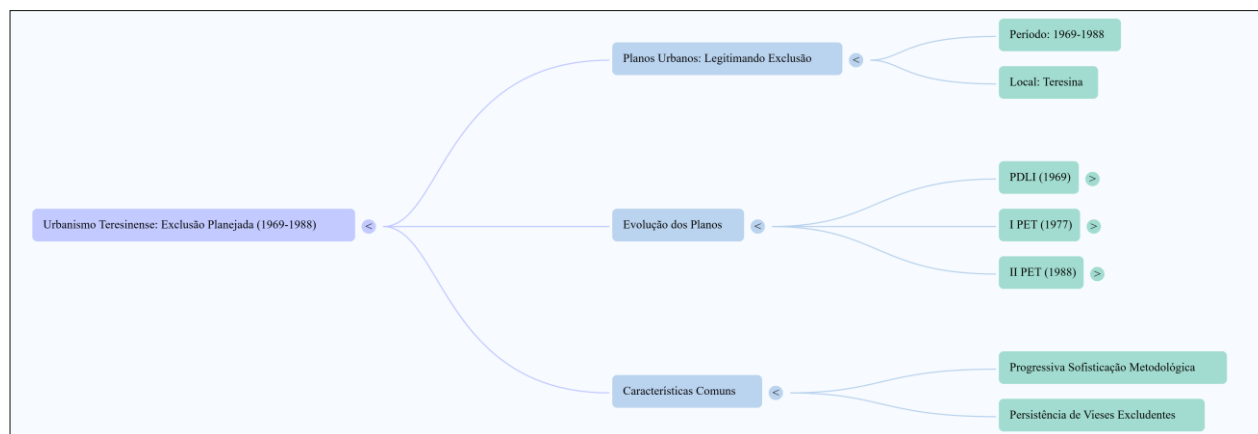
Fonte: Companhia de Habitação do Piauí, 2000.

Interpretação analítica crítica: Os conjuntos habitacionais funcionaram como dispositivos sofisticados de reprodução ampliada da força de trabalho urbana, garantindo moradia minimamente adequada, mas estrategicamente segregada territorialmente para manter baixos os custos sociais de reprodução da mão-de-obra. A localização periférica sistemática reduziu custos fundiários para o Estado mas transferiu custos sociais elevados de transporte, acesso a serviços urbanos e oportunidades econômicas para os moradores, configurando perverso subsídio público invertido que beneficiou fundamentalmente proprietários de terra urbana central e setores imobiliários.

#### 4.3 Planos urbanos como legitimação técnica da exclusão (1969-1988)

A evolução PDLI (1969) → I PET (1977) → II PET (1988) revela progressiva sofisticação metodológica mas persistência de vieses excludentes. O PDLI estabeleceu zoneamento que legitimou tecnicamente diferenciação socioespacial preexistente. O I PET consolidou estrutura radioconcêntrica hierarquizada. O II PET introduziu participação social limitada mantendo orientação tecnocrática.

Figura 2: Planos urbanos: exclusão e legitimidade técnica



Fonte: o próprio autor, 2025.

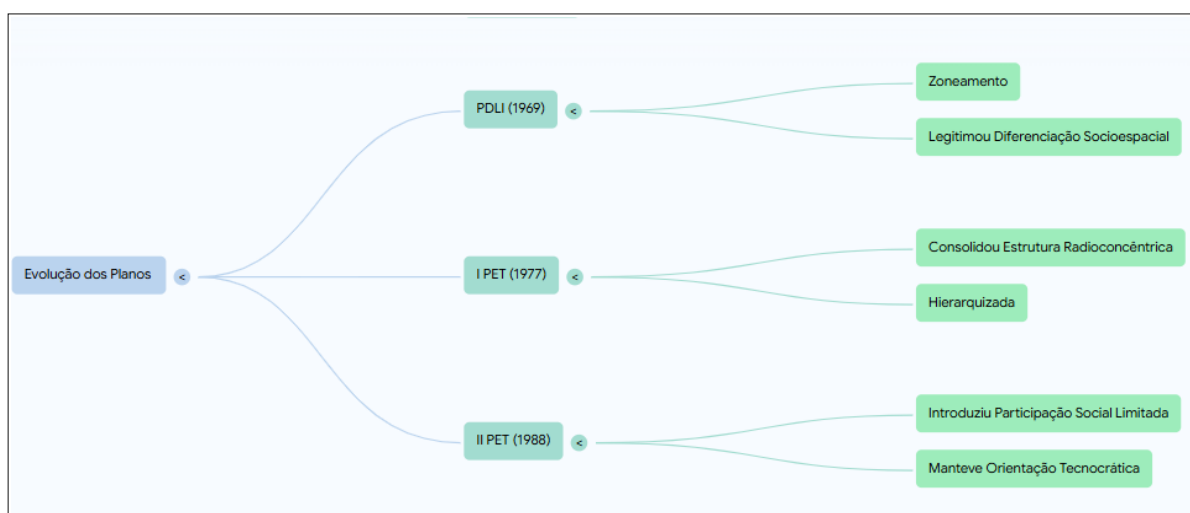
Análise crítica das continuidades e rupturas espaciais:

- Continuidade estrutural: Manutenção de centro valorizado versus periferias carentes
- Ruptura aparente: Expansão controlada versus crescimento anterior

- Contradição fundamental: Discurso integrador versus práticas segregadoras

Avaliação crítica: Os planos funcionaram como instrumentos de modernização conservadora, apresentando linguagem técnica neutra mas viabilizando processos especulativos. A participação social no II PET foi cosmética, não alterando orientações estruturais.

Figura 3: Evolução dos planos urbanísticos



Fonte: o próprio autor, 2025.

## 5 Impactos contraditórios: inclusão habitacional versus exclusão socioespacial

### 5.1 Democratização habitacional aparente versus segregação territorial

A política habitacional teresinense (1964-1990) produziu paradoxo da modernização brasileira: ampliou acesso à moradia formal mas consolidou segregação socioespacial estrutural. Dos 39.338 domicílios produzidos, 60% destinaram-se a famílias de renda média, contradizendo objetivo declarado de atender população de baixa renda.

Consequências espaciais contraditórias identificadas:

- Criação deliberada de enclaves socioeconômicos homogêneos reproduzindo hierarquias sociais

- Dependência estrutural de transporte individual para acesso a serviços centrais
- Sobrecarga de infraestrutura central versus carências periféricas estruturais
- Fragmentação urbana através de vazios especulativos entre centro e conjuntos

A crise habitacional dos anos 1990 agravou essas contradições com drástica redução das políticas públicas, tornando o acesso à casa própria mais restrito e seletivo. Como destaca Maricato (2014), esta crise expressa os limites do modelo brasileiro de desenvolvimento urbano, que subordina o direito à moradia aos interesses do mercado imobiliário.

## 5.2 Participação social limitada versus tecnocracia persistente

O Seminário "Planejando Teresina" (1987) representou avanço participativo limitado, mantendo especialistas como principais formuladores sem alterar processos decisórios fundamentais. A participação foi estritamente consultiva, jamais deliberativa sobre questões estruturais, mantendo linguagem técnica excludente e ausência de controle social sobre implementação. Como observa Holston (2013), a democratização efetiva do planejamento urbano requer transformação das relações de poder que estruturam a produção do espaço, não apenas inclusão formal de "consultas" à população.

## 6 Considerações finais: Lições críticas para políticas urbanas democráticas

A experiência teresinense revela que políticas urbanas setoriais, ainda que massivas, não garantem transformações urbanas emancipatórias. Três lições críticas emergem:

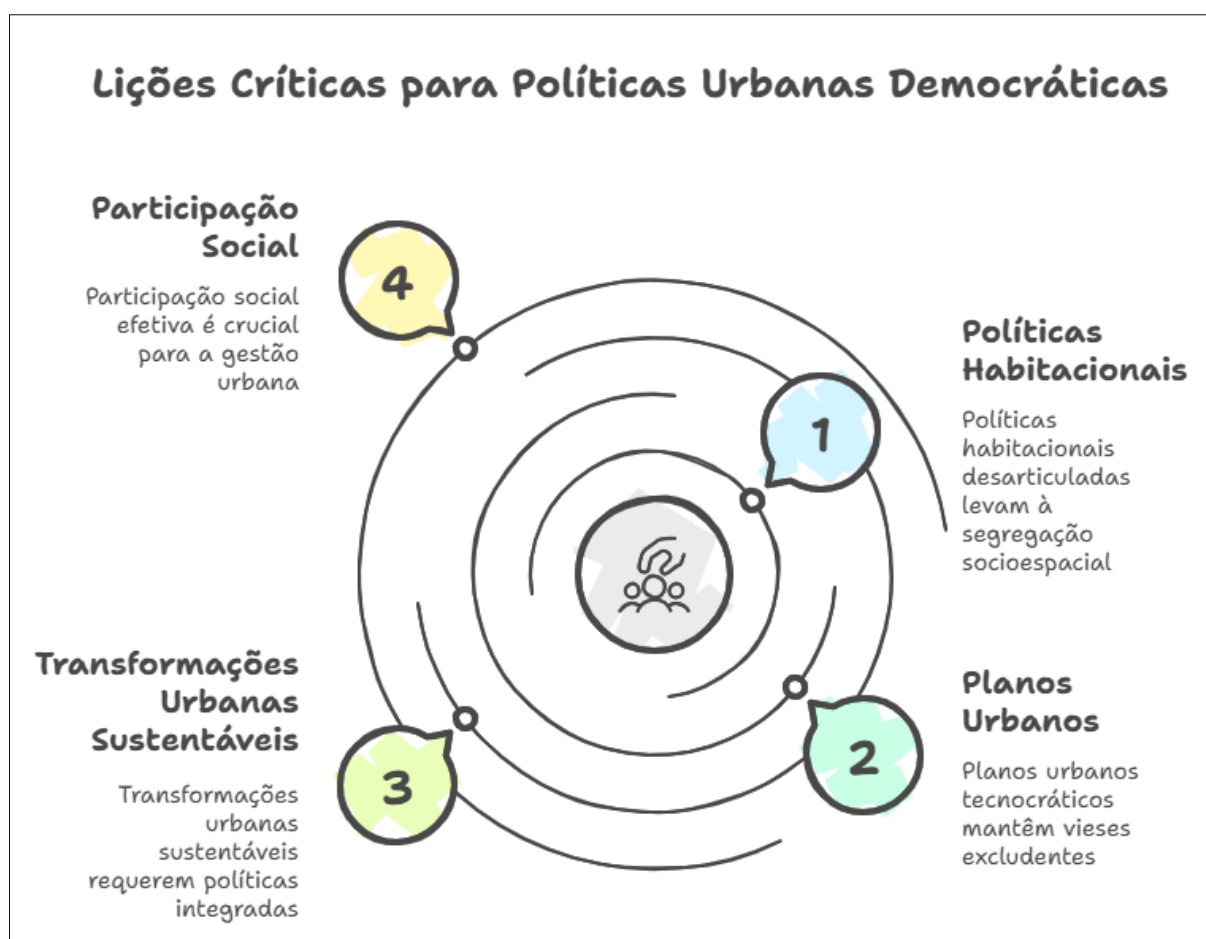
Primeira lição crítica: Políticas habitacionais desarticuladas tendem a reproduzir segregação socioespacial ao invés de democratizar o território. A produção de 39.338 unidades habitacionais em Teresina não democratizou o

território urbano, mas criou padrões de exclusão territorial beneficiando segmentos médios e proprietários fundiários.

Segunda lição crítica: Planos urbanos tecnocráticos, mesmo incorporando participação social limitada, mantêm vieses excludentes e legitimam processos especulativos. A sofisticação técnica PDLI→I PET→II PET não correspondeu à democratização das decisões urbanísticas fundamentais.

Terceira lição crítica: Transformações urbanas sustentáveis requerem articulação entre políticas habitacionais, mobilidade, saneamento e desenvolvimento econômico, subordinadas a projeto de cidade democrática que

Figura 4: Lições críticas para políticas urbanas democráticas



Fonte: o próprio autor, 2025.

priorize direito à cidade sobre valorização imobiliária. Esta perspectiva demanda superação do modelo tecnocrático através de instrumentos efetivos de participação popular, como preconiza o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001).

A experiência teresinense demonstra que o modelo brasileiro de desenvolvimento urbano produziu cidades funcionais para acumulação capitalista mas problemáticas para justiça espacial. Superar esses limites exige políticas urbanas que subordinem lógicas setoriais a projetos integrados de democratização territorial, articulando produção habitacional qualificada e participação social efetiva na gestão urbana.

## 7 Referências

ABREU, I. G. **O crescimento da zona leste de Teresina: um caso de segregação?** Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

BONDUKI, N. **Os pioneiros da habitação social: volume 1.** São Paulo: Editora Unesp; Editora SESC, 2014.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade e legislação correlata.** Brasília: Senado Federal, 2001.

CAMPOS, L. F. G. M. **Da unha de gato ao florescer do caneleiro: análise do processo de elaboração da agenda 21 local: Teresina agenda 2015 plano de desenvolvimento sustentável.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2011.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PIAUÍ. **Relatório de Atividades 1968-2000.** Teresina: COHAB-PI, 2000.

DIAS, J. R. F. **Morar Apartado: um estudo sobre as transformações programáticas e espaciais dos edifícios de apartamentos em Teresina.** Dissertação (Mestrado). Recife: UFPE / MDU, 2001.

FAÇANHA, A. C. **A evolução urbana de Teresina: agentes, processos e formas espaciais da cidade.** Dissertação (Mestrado). Recife: UFPE, 1998.

HOLSTON, J. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO DE ORIENTAÇÃO ÀS COOPERATIVAS HABITACIONAIS. **Relatório de Produção Habitacional 1970-1991.** Teresina: INOCOOP-PI, 1991.

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

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2014.

MOREIRA, A. A. N. et al. **A Cidade de Teresina.** Boletim Geográfico, Rio de Janeiro, IBGE, n. 230, 1972.

NASCIMENTO, F. C. **A cidade sob o fogo: modernização e violência policial em Teresina (1937-1945)**. Tese (Doutorado). Recife: UFPE, 1999.

PÁDUA, C. M. **Planejamento Urbano em Teresina de 1969 a 2006**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010.

RODRIGUES, R. S.; VELOSO FILHO, F. A. Planejamento Urbano em Teresina. Revista Equador. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGGEO)**, v. 5, n. 3, 2016.

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

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1996.

TERESINA. **II Plano Estrutural de Teresina**. PMT, 1988.

\_\_\_\_\_. **I Plano Estrutural de Teresina**. PMT, 1977.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169-243.