



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS**  
**DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**TIAGO SILVA MOREIRA**

**SOB A ÉGIDE DO CAPITAL: RENDA FUNDIÁRIA E DESIGUALDADES NA  
PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CONURBAÇÃO DA GRANDE SÃO LUÍS**

**FORTALEZA**  
**2024**

TIAGO SILVA MOREIRA

SOB A ÉGIDE DO CAPITAL: RENDA FUNDIÁRIA E DESIGUALDADES NA  
PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CONURBAÇÃO DA GRANDE SÃO LUÍS

Tese apresentada à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Geografia. Área de concentração: Natureza, Campo e Cidade no Semiárido.

Orientador: Prof. Dr. José Borzacchiello da Silva

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- M839s Moreira, Tiago Silva.  
Sob a égide do capital: : renda fundiária e desigualdades na produção do espaço urbano na conurbação da Grande São Luís / Tiago Silva Moreira. – 2024.  
213 f. : il. color.
- Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2024.  
Orientação: Prof. Dr. José Borzacchiello da Silva.
1. Financeirização Imobiliária. 2. Regularização Fundiária. 3. Desigualdade Urbana. 4. Planejamento Urbano. 5. Grande São Luís. I. Título.

CDD 910

---

TIAGO SILVA MOREIRA

SOB A ÉGIDE DO CAPITAL: RENDA FUNDIÁRIA E DESIGUALDADES NA  
PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CONURBAÇÃO DA GRANDE SÃO LUÍS

Tese apresentada à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Geografia. Área de concentração: Natureza, Campo e Cidade no Semiárido.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2024.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. José Borzacchiello da Silva (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Maria Clélia Lustrosa Costa  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Antônio José de Araújo Ferreira  
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

---

Prof. Dr. Luiz Eduardo Neves dos Santos  
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

---

Prof. Dr. Tiago Estevam Gonçalves  
Instituto Federal do Ceará (IFCE)

Aos meus pais, Ana e Isaias, por nunca desistirem.

A minha família, Sue Ellen, Enzo e Lucas, por todo amor envolvido.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por permitir minha chegada até esse momento. A fé é algo inexplicável e, nos momentos de incertezas, é para onde todas nossas sensações e esperanças se direcionam. O equilíbrio no plano espiritual foi muito importante nessa etapa da minha vida.

Aos meus queridos pais, Ana e Isaias, por terem acreditado no meu futuro e apoiarem minhas decisões nos momentos certos. Sem os aprendizados de vida que me foram repassados, não estaria aqui, nesse momento tão especial para nossa família.

Agradeço à minha esposa, Sue Ellen Farias, por todo amor e compreensão nas horas mais delicadas dessa fase da nossa história. Obrigado por escutar as minhas ideias e angústias, pelas leituras conjuntas e por aceitar esse desafio conjunto. Seu apoio foi fundamental.

Agradeço de forma especial ao meu pequeno, Enzo Guilherme, que passou das entradas discretas nas aulas *online* para um grande fiscal e incentivador da conclusão desse trabalho. Obrigado pela paciência e compreensão nos momentos em que não pude participar de algumas brincadeiras entre pai e filho. Obrigado pelos abraços inesperados enquanto estava trabalhando em seu quarto. Era nesse momento que o cansaço desaparecia, deixava-me confortável e renovava as forças.

Agradeço ao meu orientador, Dr. José Borzacchiello da Silva, pela sua condução e parceria até este momento especial em minha vida. Obrigado por sua paciência, pela humanidade, pela preocupação e disposição em sempre tentar ajudar. Saiba que um dos meus grandes exemplos de pessoa e profissional é o senhor.

Aos meus tios/padrinhos, em Fortaleza, que tomei emprestado da minha esposa, Dona Didna e seu Deusimar, por sempre abrirem as portas de sua casa e me deixarem confortável. Obrigado pelas conversas e almoços aos domingos. Serei eternamente grato a vocês.

Ao amigo e professor, Juarez Diniz – também conhecido por Geolindo –, por nunca dizer não nos momentos em que precisei.

Agradeço ao professor, Dr. Antônio José Ferreira, por sua contribuição fundamental na qualificação através dos seus apontamentos e materiais fornecidos.

Agradeço aos professores, Dra. Maria Clélia Lustosa da Costa e Dr. Eustógio Wanderley Correia Dantas, pelas contribuições oportunas na qualificação.

Ao Instituto Federal do Maranhão por possibilitar e fomentar a qualificação profissional do seu corpo docente.

Agradeço aos meus amigos de longas datas – da graduação ao IFMA –, José Arnaldo, Danniell Madson e Saulo Costa, por ficarem sempre próximos, pelas longas conversas e histórias compartilhadas, por suas amizades e incentivos. Nunca me esquecerei do nosso acordo que culminou na atual fase profissional de nossas vidas.

Ao amigo Yata Anderson, por nossa amizade desde a graduação e sua ajuda nos mapas, pelas críticas e confiança profissional.

Agradeço ao amigo Luiz Eduardo Neves dos Santos, pelas conversas, disponibilidade de materiais, pelas trocas de mensagens para tratar dos nossos temas de estudo e pela preocupação dos nossos prazos.

Aos meus amigos, que conheci na UFC, Rafael Carvalho, pela amizade construída e pelo compartilhamento das angústias e de ideias, a Thiago Rodrigues, pela parceria e histórias da UFC, a minha amiga de Petrolina Francelita por sempre lembrar das tarefas das disciplinas e de boas conversas com nosso amigo de Quixeré. Aos amigos Daviney, Larissa e Gleison, Edson e Ana Lourdes.

Aos mestres do Departamento de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará.

Aos amigos de IFMA, Karla Caroline Araujo, pelas conversas durante as idas e vindas de Zé Doca e pelo apoio mútuo nessa reta final da pós-graduação. Os meus sinceros e enormes agradecimentos ao meu amigo Thiago Victor Nogueira e sua esposa Paloma Veras, pela enorme ajuda na formatação e correções magníficas no texto. Vocês não imaginam minha gratidão por tudo que fizeram. Agradeço ao meu amigo José Carvalho Júnior, pela sinceridade e conselhos, à Gabriela Lira, pelo compartilhamento das experiências na pós, à querida amiga Vera Rejane, por sempre entender os meus momentos com a pós durante esta fase final, e todos aqueles que direta ou indiretamente me ajudaram dentro da instituição.

Às Secretarias municipais de Urbanização e Habitação, SEMUH e SEMFAZ, de São Luís, e SEMREC e SEMREF, do município de São José de Ribamar, pelo recebimento e retirada de dúvidas.

À Dra. Luzia Neponucena, pela conversa sobre a ilha de Upaon-Açu, seu grande desafio de arbitrar sobre os conflitos por terras nos municípios e pelo presente que foi seu livro.

Ao Programa de Excelência Acadêmica (PROEX) – CAPES, pelo apoio financeiro e institucional do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará.



“A cidade é como um navio sustentado por mão de obra barata e flexível, enquanto joga ao mar suas provisões para os necessitados”. (Atkinson, 2020, p. 2).

## RESUMO

O presente estudo estrutura-se a partir da financeirização da produção imobiliária e suas implicações na reestruturação urbana da Ilha do Maranhão. Inicialmente, a tese aborda a questão da renda fundiária e a expansão intraurbana, destacando como o espaço urbano atualmente é subordinado ao capital, transformando a cidade em um negócio rentável. A análise da financeirização revela como os processos de acumulação de capital impactam diretamente o uso e a ocupação do solo urbano, evidenciando um modelo de desenvolvimento urbano que privilegia a lógica do mercado imobiliário em detrimento das necessidades sociais. A formação econômica e a reestruturação produtiva no Maranhão são discutidas dentro do percurso histórico da economia local até as transformações mais recentes. O espaço urbano, enquanto produção social, está em constante processo de "implosão-explosão". A reestruturação produtiva é vista como um fenômeno que, embora traga inovações tecnológicas e novos investimentos, também perpetua desigualdades sociais e espaciais. O estudo explora a produção e a reprodução social do espaço urbano, investigando a influência da classe dominante e a resistência das classes trabalhadoras. A análise revela como a produção material, simbólica e social do espaço urbano reflete a dinâmica de poder e as relações econômicas vigentes. As políticas públicas e intervenções urbanísticas são criticadas por frequentemente favorecerem interesses privados, resultando em gentrificação e exclusão social. A transição do modelo de planejamento modernista/funcionalista para o neoliberal reforça o padrão de desenvolvimento capitalista, que demanda ajustes contínuos na expansão geográfica e na reorganização espacial. Esse processo é impulsionado pela lógica da rentabilidade, pela financeirização e pela gestão privada de bens e serviços coletivos, muitas vezes viabilizados por grandes investimentos públicos. O estudo examina as mudanças nas legislações urbanísticas e o lento processo de regularização fundiária dos municípios insulares, contextualizando esses processos no cenário da financeirização imobiliária. Além disso, a pesquisa tem um caráter qualitativo, buscando mensurar a dinâmica entre a realidade concreta e os indivíduos. Os objetivos principais da tese incluem analisar criticamente as políticas de planejamento urbano e suas consequências para a estrutura socioespacial das cidades que compõem a conurbação da Grande São Luís. A pesquisa visa identificar

os limites das ações governamentais na mitigação da informalidade urbana e na promoção da regularização fundiária, buscando compreender as lacunas e limitações dessas políticas. Entre as principais conclusões, destaca-se que a financeirização do solo urbano intensifica as desigualdades socioeconômicas, beneficiando uma minoria privilegiada e com acesso ao crédito, enquanto exclui a maioria empobrecida, resultando em grandes assimetrias urbanas. Destarte, a valorização imobiliária e a especulação do solo urbano são identificadas como elementos-chave na perpetuação da exclusão social e da fragmentação do espaço urbano. Conclui-se que é fundamental repensar as estratégias de planejamento urbano, incorporando uma abordagem que priorize a realidade das cidades para que haja de fato justiça social.

**Palavras-chave:** financeirização imobiliária; regularização fundiária; desigualdade urbana; planejamento urbano; Grande São Luís.

## ABSTRACT

The present study is structured around the financialization of real estate production and its implications for the urban restructuring of the Ilha do Maranhão. Initially, the thesis addresses the issue of land rent and intra-urban expansion, highlighting how urban space is currently subordinated to capital, transforming the city into a profitable business. The analysis of financialization reveals how capital accumulation processes directly impact the use and occupation of urban land, evidencing a model of urban development that prioritizes the logic of the real estate market at the expense of social needs. The economic formation and productive restructuring in Maranhão are discussed within the historical trajectory of the local economy up to the most recent transformations. Urban space, as a social production, is in a constant process of "implosion-explosion." Productive restructuring is seen as a phenomenon that, while bringing technological innovations and new investments, also perpetuates social and spatial inequalities. The study explores the production and social reproduction of urban space, investigating the influence of the dominant class and the resistance of the working classes. The analysis reveals how the material, symbolic, and social production of urban space reflects the current dynamics of power and economic relations. Public policies and urban interventions are criticized for often favoring private interests, resulting in gentrification and social exclusion. The transition from the modernist/functional planning model to the neoliberal one reinforces the pattern of capitalist development, which demands continuous adjustments in geographic expansion and spatial reorganization. This process is driven by the logic of profitability, financialization, and the private management of collective goods and services, often facilitated by large public investments. The study examines changes in urban legislation and the slow process of land regularization in island municipalities, contextualizing these processes within the real estate financialization scenario. Moreover, the research has a qualitative character, seeking to measure the dynamics between concrete reality and individuals. The main objectives of the thesis include critically analyzing urban planning policies and their consequences for the socio-spatial structure of the cities that make up the conurbation of the Grande São Luís. The research aims to identify the limits of government actions in mitigating urban informality and promoting land regularization, seeking to understand the gaps and limitations of

these policies. Among the main conclusions, it is highlighted that the financialization of urban land intensifies socio-economic inequalities, benefiting a privileged minority with access to credit, while excluding the impoverished majority, resulting in significant urban asymmetries. Thus, real estate appreciation and land speculation are identified as key elements in perpetuating social exclusion and the fragmentation of urban space. It is concluded that it is essential to rethink urban planning strategies, incorporating an approach that prioritizes the realities of cities in order to achieve true social justice.

**Keywords:** real estate financialization; land regularization; urban inequality; urban planning; Grande São Luís.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Linha de bondes em São Luís em 1965.....	74
Figura 2 –	Proposta de Ruy Ribeiro Mesquita para expansão de São Luís.....	83
Figura 3 –	Planta do projeto de expansão de São Luís.....	84
Figura 4 –	Matéria do Jornal de Bolso, em abril de 1969.....	86
Figura 5 –	Comparação da área de construção da ponte “José Sarney” entre 1970 e 2021.....	87
Figura 6 –	Construção da ponte Bandeira Tribuzi na década de 1970 e atualmente.....	88
Figura 7 –	Construção da Barragem do Bacanga na década de 1970.....	89
Figura 8 –	Expansão da mancha urbana na Ilha do Maranhão entre 1988-2010.....	90
Figura 9 –	Condomínio Guarujá I e II.....	94
Figura 10 –	Condomínio Di Napoli.....	94
Figura 11 –	Condomínio Summer Park Residence.....	94
Figura 12 –	Condomínio Riviera Cohatrac.....	94
Figura 13 –	Vista do bairro Ilhinha (São Francisco) e, ao fundo, o bairro da Ponta d’Areia e condomínios verticais.....	96
Figura 14 –	Zonas de Ocupação da cidade de São Luís.....	101
Figura 15 –	Lançamentos imobiliários em São Luís.....	102
Figura 16 –	Lançamentos imobiliários em São Luís.....	102
Figura 17 –	Guia do imóvel de valores de referência em bairros da Ilha do Maranhão em julho de 1994.....	104

Figura 18 – Estimativa dos Domicílios Rústicos por Faixa de Renda Domiciliar no Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação (1991) .....	118
Figura 19 – Faixa de ocupação da Ponta D’areia (direita) e a comunidade da Ilhinha (esquerda) separadas pelo canal da Jansen.....	139
Figura 20 – Vila Cristalina e os empreendimentos Shopping da Ilha e Residencial Ilha Parque.....	141
Figura 21 – Desigualdade socioespacial entre o Residencial Ilha Parque e Vila Cristalina.....	142
Figura 22 – Matéria jornalística de “O Estado do Maranhão” sobre a implantação do Plano Diretor de São Luís em 1990.....	161
Figura 23 – Governador Edson Lobão na Laguna da Jansen mostrando início das obras de saneamento em 1992.....	163
Figura 24 – Reportagem do Jornal <i>O Estado</i> apontando uma sobrevalorização na região do bairro Cohama.....	164
Figura 25 – Residencial da Jansen na década de 1990.....	165
Figura 26 – Ocupação da Cidade Olímpica é marcada por conflitos.....	167
Figura 27 – Empreendimento Costa Araçagy, lançado em 2013.....	172
Figura 28 – Reportagem afirmando que Ribamar será o primeiro município da RMGSL a ter construções acima de 30 pavimentos.....	177
Figura 29 – Notícia retirada do site do Ministério Público do Maranhão....	178
Figura 30 – Eixo de deslocamento imobiliário de São Luís.....	187
Figura 31 – Expansão Imobiliária na Conurbação Urbana da Grande São Luís.....	189

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese das características históricas predominantes do território maranhense 1612-1990.....	68
Quadro 2 – Tendências de Urbanização.....	75
Quadro 3 – Ilha do Maranhão: população registrada nos censos de 1920 a 2010, com projeção em 2020.....	77
Quadro 4 – Comparativo do Guia do imóvel de valores de referência em bairros da Ilha do Maranhão de 1994 e em setembro de 2021.....	105
Quadro 5 – Composição do déficit habitacional, por componente e subcomponente no Maranhão.....	119
Quadro 6 – Déficit Habitacional Total por situação de domicílio e Déficit Habitacional Relativo – Brasil, Grandes Regiões, UF e Regiões Metropolitanas (2019).....	121
Quadro 7 – Dez municípios com maior número de habitações entregues pelo Programa Minha Casa, Minha Vida/ Casa Verde Amarela, de 2010 a fev/2022.....	123
Quadro 8 – Custo médio (m <sup>2</sup> ) em moeda corrente e variações percentuais no mês, no ano e em doze meses.....	126
Quadro 9 – Domicílios considerados precários e proporção (%) em relação ao déficit, por subcomponente, nas UFs, em 2016 e 2019.....	130
Quadro 10 – Aglomerados Subnormais na Grande São Luís.....	133
Quadro 11 – Resumo do levantamento comparativo entre os planos urbanos de 1958 e 1975.....	148
Quadro 12 – Movimento de Regularização Fundiária Urbana no Brasil.....	184
Quadro 13 – Bairros com maior valor do m <sup>2</sup> na Ilha do Maranhão.....	188



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Total de habitações entregues pelo programa Minha Casa, Minha Vida/Casa Verde Amarela, nas UFs, de 2010 a 2022.....	123
Gráfico 2 – Evolução do número de habitações entregues pelo programa Minha Casa, Minha Vida/Casa Verde Amarela, no Maranhão, de 2010 a 2022.....	124
Gráfico 3 – Número de empregos formais na construção civil no Maranhão 2010-2019.....	125
Gráfico 4 – Domicílios precários (em milhares), no Brasil e Grandes Regiões, de 2016 a 2019.....	129
Gráfico 5 – População urbana e rural do mundo (1950-2050) .....	146

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Expansão da Mancha Urbana da Ilha do Maranhão entre 2000 e 2019.....	92
Mapa 2 – Concentração de condomínios fechados em São Luís.....	100
Mapa 3 – Aglomerados subnormais nos municípios da Grande São Luís – por setores censitários (2010) .....	132
Mapa 4 – Aglomerados Subnormais na Ilha do Maranhão 2019.....	134
Mapa 5 – Distribuição de bairros, áreas de interesse especulativo e comunidades urbanas na Ilha do Maranhão.....	186

## LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGSNs	Aglomerados Subnormais
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAM	Centro Administrativo do Maranhão
COHAB	Cooperativas Habitacionais
FIEMA	Federação das Indústrias do Estado do Maranhão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMESC	Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
MPMA	Ministério Público do Maranhão
MRN	Mineração Rio do Norte
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDDI	Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMCVA	Programa Minha Casa Verde Amarela
PNCCPM	Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio
REURB	Regularização Fundiária Urbana
RMGLS	Região Metropolitana da Grande São Luís
RMs	Regiões Metropolitanas
SEMURH	Secretaria de Urbanismo e Habitação de São Luís
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFI	Sistema de Financiamento Imobiliário
SNI	Serviço Nacional de Informações
SURCAP	Sociedade de Melhoramentos e Urbanismo da Capital
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UHT	Usina Hidroelétrica de Tucuruí
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	20
2	A FINANCEIRIZAÇÃO DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA.....	38
2.1	A questão da renda fundiária.....	38
2.2	Sobrelucro da terra urbana e expansão intraurbana.....	43
2.2.1	<i>Teoria do valor e a “terra como parcela do espaço” dotado de valor.....</i>	46
2.3	Subordinação do espaço urbano ao capital.....	49
2.4	A cidade como negócio e o negócio da cidade.....	52
2.5	Na cidade, tudo que é sólido desmancha no ar.....	57
3	A FORMAÇÃO ECONÔMICA E A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NO MARANHÃO.....	63
3.1	Histórico da formação econômica do Maranhão.....	65
3.2	A cidade inserida no eixo produtivo global.....	76
3.3	A fragmentação socioespacial e a cidade periférica.....	81
3.3.1	<i>As contradições socioespaciais da Ilha do Maranhão.....</i>	96
3.3.2	<i>Mudanças e permanências na ocupação do solo urbano.....</i>	98
4	A PRODUÇÃO E A REPRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO.....	110
4.1	O déficit habitacional e a formação das comunidades urbanas.....	113
4.1.1	<i>A Questão do Déficit Habitacional na RMGSL.....</i>	116
4.1.2	<i>Os Aglomerados Subnormais (Comunidades Urbanas) .....</i>	128
4.1.3	<i>O espaço concebido e fragmentado na Ilha do Maranhão.....</i>	137
4.1.4	<i>Entre o discurso da ordem e a realidade urbana.....</i>	146
4.1.5	<i>O domínio da forma urbana pelo exercício do poder.....</i>	150
5	MUDANÇAS NAS LEGISLAÇÕES URBANÍSTICAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	154
5.1	Evolução das legislações urbanísticas no contexto da financeirização imobiliária.....	156

<b>5.1.1</b>	<b><i>Histórico das leis e regulamentações urbanísticas na Ilha do Maranhão.....</i></b>	<b>156</b>
<b>5.1.2</b>	<b><i>O Plano de 1992, verticalização e ampliação imobiliária.....</i></b>	<b>160</b>
<b>5.1.3</b>	<b><i>Planos Diretores dos municípios conurbados após o Estatuto das Cidades.....</i></b>	<b>170</b>
<b>5.2</b>	<b>Tendências recentes das políticas urbanísticas e suas implicações.....</b>	<b>179</b>
<b>5.2.1</b>	<b><i>O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís – PDDI/RMGSL e os desafios da metropolização.....</i></b>	<b>179</b>
<b>5.3</b>	<b>A regularização fundiária na conurbação da Grande São Luís e a contínua expansão imobiliária.....</b>	<b>183</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>192</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>198</b>
	<b>APÊNDICE A – LISTAGEM DE ENTREVISTA.....</b>	<b>213</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho centra-se na análise do espaço conurbado da Ilha do Maranhão, composta por quatro municípios: São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa. Esses municípios integram a institucionalizada Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL). A presente pesquisa aborda a inserção da lógica das relações capitalistas de produção no espaço urbano, transformando o solo urbano em uma mercadoria e inserindo-o no campo de disputa entre os agentes produtores do espaço.

Dessa forma, a cidade, como fruto das relações sociais que a produzem, ao ser tratada como mercadoria, passa a ser fragmentada, especulada e, ao mesmo tempo, desejada. Esse fenômeno intensifica os conflitos pela posse da terra urbana, gerando segregação socioespacial e exclusão de uma parcela significativa da população, que não possui condições de adquirir um lote legalizado ou moradia minimamente adequada nas áreas com maior infraestrutura e equipamentos urbanos, vivendo, assim, a negação ao direito à cidade.

A incorporação das ideias neoliberais nas políticas públicas de habitação agrava ainda mais essa situação. O neoliberalismo, com sua ênfase na redução do papel do Estado na economia e na promoção do livre mercado, influenciou significativamente as políticas urbanas. A captura do Estado pela ideologia neoliberal resultou na flexibilização das políticas urbanas inclusivas e na priorização de interesses privados sobre o bem-estar coletivo. Como observa Harvey (2008, p. 27), com o fortalecimento neoliberal, o poder de classe foi restaurado às elites ricas, em vista disso, os resultados foram indelevelmente gravados nas formas espaciais de nossas cidades, que mais e mais tornam-se cidades “de fragmentos fortificados”.

Essas políticas neoliberais promoveram a financeirização do espaço urbano, onde a terra e a habitação se tornaram ativos financeiros, acessíveis principalmente aos investidores e especuladores. A consequência direta é o aumento da desigualdade no acesso ao solo urbano e à moradia digna, perpetuando a exclusão social e a injustiça espacial. A crise do sistema capitalista exacerba essas dinâmicas, pois em tempos de instabilidade econômica, os investimentos em políticas públicas inclusivas são ainda mais reduzidos, deixando uma grande parte da população desamparada.

Entretanto, como ressalva Lefebvre (2008, p. 117), o capitalismo só se manteve através das suas crises estendendo-se ao espaço inteiro, isto é, pela subordinação da ocupação e produção do espaço. Ferreira (2011, p. 95) observa que há uma tensão entre a lógica capitalista de poder e uma lógica territorial de poder, pois o território enquanto forma e conteúdo é aprisionado pela sua localização, enquanto, o capitalista busca aplicar seu capital onde possa obter lucro. Nesse contexto, enquanto o espaço for favorável ao sobrevalor, o capital encontrará terreno fértil, entretanto, quando as engrenagens políticas, econômicas e sociais começaram a questionar ou tentar mudar essa lógica, o capital geralmente é direcionado a um outro espaço para começar o mesmo ciclo.

Para Harvey (2005, p.120-124), em sua teoria sobre os ajustes espaciais, o capitalismo tem sobrevivido às crises através da renovação das condições necessárias para a circulação do capital, por meio de ajustes espaciais. Esses ajustes não são aleatórios, mas estrategicamente planejados, pois promovem a intensificação das relações capitalistas já estabelecidas e/ou a inserção de um "algo externo", incluindo novos espaços territoriais que anteriormente se encontravam fora da órbita capitalista que, por conseguinte, são devidamente preparados para a circulação do capital.

Nesse sentido, o que se percebe como tendência no plano da produção espacial da cidade é uma crescente financeirização<sup>1</sup> do solo urbano, que, por sua vez, é caracterizada pela valorização excessiva do solo, muitas vezes desconectada das necessidades reais de habitação e desenvolvimento urbano. Esse processo é impulsionado pela lógica do mercado imobiliário e geralmente incentivado pelo próprio Estado ao privilegiar áreas que favoreçam interesses financeiros específicos.

Assim, a lógica capitalista da financeirização também está intrinsecamente ligada à lógica rentista do capital. O processo de financeirização implica na criação de novos instrumentos financeiros, como títulos lastreados em hipotecas, que permitem a circulação de grandes volumes de capital especulativo no mercado imobiliário. Essa

---

<sup>1</sup> O termo "financeirização" tem sido amplamente utilizado de forma crítica no campo do urbanismo para descrever um processo em que o espaço urbano se torna cada vez mais subordinado às lógicas e dinâmicas do capital financeiro. Esse fenômeno envolve a transformação das cidades em ativos financeiros, onde a terra, os imóveis e a infraestrutura urbana passam a ser valorizados não apenas pelo seu uso social, mas principalmente por sua capacidade de gerar retornos financeiros. A produção do espaço urbano, nesse contexto, torna-se rigidamente capitalizada, sendo moldada por interesses econômicos que priorizam a maximização dos lucros em detrimento das necessidades sociais e ambientais.

prática não apenas inflaciona os preços dos imóveis, mas também gera uma instabilidade sistêmica que pode culminar em crises econômicas, como a crise financeira de 2008 (Ribeiro, 2020, p. 17).

Desse modo, estudar as transformações do espaço urbano é uma tarefa que requer uma atenção constante para viabilizar o entendimento e a explicação dos fenômenos que emergem em velocidades variadas, visto que a produção do espaço urbano está diretamente ligada à evolução do sistema capitalista e ao relacionamento da sociedade com o ambiente em que se insere, por isso, quanto a esse aspecto, usaremos a teoria da produção do espaço. A tarefa da teoria espacial, no contexto do capitalismo, consiste em elaborar representações dinâmicas de como essas contradições se manifestam por meio das transformações histórico-geográficas (Harvey, 2005, p.143).

Sendo assim, podemos afirmar que a cidade é a mais pura obra humana, ela reflete o momento/estágio em que se encontra uma determinada sociedade, sua variação muda no tempo e no espaço e vai sendo modificada/moldada de acordo com a capacidade técnica e as interações políticas, econômicas e culturais dos grupos sociais que se apropriam do *locus* espacial, seja em escala global ou local. Entretanto, é na totalidade<sup>2</sup> do espaço urbano que percebemos as maiores metamorfoses do espaço construído, transformado ou reconstruído, pois é neste cenário que temos uma vivência frenética dos moldes de vida impostos pelo sistema vigente.

A construção espacial das variadas cidades está impressa na história em diversos contextos, no entanto as organizações social, econômica, política e, principalmente, cultural são norteadoras do processo de estruturação e de formação das cidades. Mesmo as cidades contemporâneas, com seu planejamento neoliberal, são carregadas dessas características, além disso, o traçado e a morfologia das cidades indicam como o espaço urbano foi moldado, apresentando suas características inclusivas ou excludentes.

O espaço urbano e, por conseguinte, a cidade, durante todo o processo de evolução do sistema capitalista, tornou-se palco e espaço fundamental para a reprodução do próprio capital, não obstante, tornou-se também campo das

---

<sup>2</sup> Para Milton Santos (2005), a totalidade do espaço urbano é o resultado da interação entre formas (elementos físicos) e funções (usos sociais) historicamente determinadas por processos passados e presentes. Essas inter-relações, moldadas por dinâmicas de poder, transformam o espaço urbano em um fenômeno dinâmico e em constante evolução, refletindo as contradições e interesses da sociedade ao longo do tempo.



desigualdades oriundas das contradições do próprio sistema. Conforme ressalta Maricato (2015, p. 18), os capitais, em cada momento histórico, buscam moldar cidades aos seus interesses, ou melhor, aos interesses de um conjunto articulado de diferentes forças que podem compor uma aliança.

Assim, após a segunda metade do século XX, houve várias mudanças no cenário político-econômico mundial, refletindo em mudanças populacionais consideráveis, sobretudo nos países periféricos, como o Brasil, que apresenta um concentrado e acelerado processo de industrialização, que teve como consequência uma atração populacional e um rápido processo de urbanização, baseado na ocupação não ordenada das cidades, resultando na formação de grandes áreas descobertas pela infraestrutura urbana básica.

Ressaltamos que o processo excludente da urbanização brasileira, pautada na segregação socioespacial e no inchaço urbano, marca um período de rápida expansão urbana pela atração das atividades produtivas industriais entre meados e fim do século passado, mas as mudanças incorporadas no espaço urbano se concentram cada vez mais em áreas produzidas de maneira similar em espaços com características humanas e naturais distintas, acompanhando o fluxo do capital, seja ele em maior ou menor intensidade.

Contudo, os esforços empreendidos para contornar a questão urbana, que se agrava no transcorrer das últimas décadas do século XX, sempre se dirigiram aos recursos políticos de curto prazo, mas não em um planejamento concreto que permitisse a elaboração de diretrizes específicas para solucionar problemas dos grandes centros populacionais do país. Nesse cenário, uma das alternativas visualizadas pelo campo político foi a proposta de metropolização de grandes cidades que estavam em processo de conurbação, entretanto, o planejamento modernista/funcionalista não englobou de fato as realidades urbanas do país.

É nesse contexto que as regiões metropolitanas brasileiras assumem uma importante dinâmica dentro das redes de influência urbana e, por se situarem em escala ampla, colocam-se no centro das relações de fluxos de capital, mercadorias e pessoas. Entretanto, possuem a mais fragmentada e hierarquizada das relações sociais e espaciais do mundo urbano contemporâneo. Maricato (2011, p. 9) faz sua crítica ao modelo de metropolização ao enfatizar que a reestruturação produtiva do capitalismo afetou a urbanização no mundo inteiro, gerando diversas categorias. Assim, “metropolização expandida, fragmentação, dispersão, cidades regiões,

corredores urbanos, urbanização do arquipélago, espaços 'pós-urbanos' são conceitos que tentam definir a ampliação da ocupação urbana no território".

No processo de reestruturação do capitalismo, houve uma alteração considerável na vida urbana, principalmente se considerarmos que a reprodução do espaço urbano acompanha a reprodução do capital. Portanto, o solo urbano tem um aspecto essencial para essa reestruturação, isto é, o capitalismo financeiro e rentista incorporou o solo urbano com uma mercadoria rentável através da disponibilidade de crédito e cobrança de juros a longo prazo. Dessa forma, o valor do solo é condicionado ao processo especulativo que fragiliza o uso material do espaço, entretanto, no plano da vida, a reprodução das relações produtivas é mantida, assegurando a necessária manutenção do capitalismo.

Consoante o argumento de Ramos (2006, p. 15), o espaço e sua produção devem ser entendidos não como um produto acabado, mas como produtos valorizados e em constante processo de valorização. São os processos de valorização que tornam o espaço urbano um negócio, um negócio capitalista, gerador de lucros e mais-valor, apoiando-se na exploração do trabalho.

Para o consumo e a conseqüente reprodução do capital, mecanismos como o crédito (disponibilidade) tornaram-se um fator primordial para a reestruturação capitalista e sua ampliação. A liberação de crédito para aumentar a circulação de capital ocioso a ser convertido em ganhos futuros, com juros em longo prazo, tornou-se importante parte das perspectivas imobiliárias e da valorização do solo através da especulação. De acordo com Fix (2007, p. 27), a especulação imobiliária estrutural, nos termos de Molotch, tem suas bases não no investimento na propriedade, mas na capacidade de influenciar as estruturas socioespaciais futuras que determinam o valor da propriedade.

Logo, a financeirização do solo urbano fez o setor imobiliário ser um agente importante na produção do espaço e de novas espacialidades, não só ao transformar o espaço construído, mas ao criar novos modos de vida, novas necessidades, novos desejos e, fundamentalmente, parcelar a cidade em guetos que fragmentam socialmente a metrópole, colocando cada um no seu lugar. E isso é feito, na essência, pela criação de novas diferenças e ampliação das existentes entre os espaços da cidade. E quem cria tais diferenças? A atuação conjunta do público com o privado, inseparáveis na produção da cidade-negócio, na produção das diferenças entre os espaços e, por conseguinte, na produção da valorização dos espaços (Ramos, 2006,

p. 20). Santos (2018, p. 18), ao fazer uma alusão ao trabalho de Saskia Sassen (1993), em “As cidades na economia mundial”, ressalta que:

[...] a emergência de um ‘novo regime econômico’, impulsionado pelo destacado papel das finanças e dos serviços assumido no fim do século XX, redimensiona a importância dos grandes centros metropolitanos na dinâmica de acumulação que se desenrola cada vez mais na escala global.

Entretanto, a lógica da acumulação independe da localização, pois, com o desenvolvimento de novas técnicas de comunicação e transporte, as distâncias reduziram-se no plano real e virtual, maximizando a oferta e o consumo de produtos variados, inclusive os imobiliários, como, por exemplo, a locação imobiliária através de aplicativos com imóveis ofertados por qualquer indivíduo ligado ou não a uma entidade empresarial. Desse modo, a inserção da sociedade dentro do mercado de consumo em todos os sentidos é um dos fatores de sustentação do capitalismo vigente.

Destarte, compreender a escala do fenômeno em curso nos espaços urbanos torna-se fundamental para analisar os reflexos na sociedade, pois as cidades estão interligadas e conectadas por fluxos e meios virtuais nas tendências contemporâneas. Para Santos (2018, p. 23), assumindo a aglomeração, em suas articulações globais, como a forma espacial prioritária da realização dos investimentos produtivos, comerciais ou financeiros, estaríamos presenciando, nos termos de Neil Brenner, a produção de novas escalas como condições da acumulação contemporânea. Assim, o espaço provê uma fronteira em movimento constante para a acumulação capitalista.

Por conseguinte, notamos a necessidade de se analisar e se caracterizar as transformações ligadas ao movimento das relações urbanas ao acesso e ao direito à cidade. Cabe salientar que as rápidas mudanças nas configurações do espaço urbano nas últimas décadas trouxeram essa problemática que precisa ser analisada e discutida, pois as cidades brasileiras passam por transformações constantes e em vários níveis, principalmente nos processos de institucionalização de Regiões Metropolitanas.

Logo, temos a aglomeração urbana da Ilha do Maranhão que, em termos gerais, do ponto de vista socioeconômico, é apresentada por Burnett (2008, p. 357) pela reduzida dinâmica produtiva do estado do Maranhão, que se reflete no perfil socioeconômico de sua capital, girando de forma dependente em torno dos investimentos e salários procedentes dos cofres públicos, o que se configura como a base lógica da ocupação espacial da Ilha. A concentrada força econômica capitalista

ludovicense, centralizada em poucos espaços do território, apresenta vetores de aglomeração incapazes de oferecer maiores opções de ocupação populacional, marcada, historicamente, por vazios urbanos estocados por especuladores imobiliários.

Essa problemática apontada por Burnett é um dos reflexos da política urbana adotada historicamente em São Luís e que também pode ser percebida nos outros municípios insulares, principalmente, no que diz respeito ao acesso à terra. Entretanto, os incentivos governamentais, através de injeção de capital público no setor de construção civil, dinamizaram a produção e ocupação espacial das cidades conurbadas da Grande São Luís.

Essa dinâmica se deve aos elevados índices de déficit habitacional da região, além de acompanhar a tendência da produção imobiliária nos grandes centros urbanos do país através do Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, pelo Governo Federal. Entretanto, os projetos habitacionais brasileiros sempre provocaram o avanço da especulação fundiária urbana, beneficiando apenas uma parcela restrita da população e corroborando para concentração do poder, principalmente, o poder político que está, geralmente, associado ao poder econômico de um pequeno grupo que controla o mercado de moradias e interfere diretamente na organização do espaço, ora criando novos espaços para reprodução do capital, ora reestruturando antigos espaços, em um processo de revalorização urbana (Moreira, 2013, p. 127).

Desse modo, o presente estudo estrutura-se a partir da análise da produção do espaço urbano na Ilha do Maranhão e seu processo de ocupação, mostrando seu crescimento e suas contradições socioespaciais, assim como sua dinâmica política, social e econômica na lógica da inserção das cidades que compõem a Ilha no processo de financeirização do espaço urbano.

As questões que iremos debater, no decorrer desse estudo, estão divididas em questões diluídas nos capítulos que se seguem como, por exemplo: Em que medida a financeirização da produção imobiliária impulsiona a valorização da terra urbana e a especulação imobiliária? De que maneira a visão da cidade como negócio altera as dinâmicas de uso do solo e as relações socioeconômicas nas áreas urbanas? Como os ciclos econômicos históricos influenciaram a formação urbana e econômica do Maranhão? Como o espaço, que teve seu núcleo urbano concentrado até a década de 1960, cresceu vertiginosamente, e, contraditoriamente, de forma desorientada e fragmentada? O que está acontecendo com este espaço no processo de

financeirização do solo urbano? Qual o futuro deste campo em um período de grande inflexão ultraliberal? Quais são os principais desafios enfrentados pelas comunidades urbanas na regularização fundiária? Como os diferentes Planos Diretores influenciaram a configuração urbana da Ilha do Maranhão ao longo dos anos? Quais são os principais agentes sociais promotores destas transformações em curso? Como o setor imobiliário traça estratégias que produzem e reproduzem o espaço urbano? Como eles se relacionam?, dentre outras.

Partimos das hipóteses de que o espaço urbano está em constante mudança, principalmente, acompanhado pelas dinâmicas econômicas e técnicas, sendo produzido por uma lógica cada vez mais desigual e excludente, posto que observamos que os interstícios urbanos servem como “espaço de reserva” para a reprodução do capital, fruto de contradições emergentes do conflito entre as necessidades do capital e as necessidades da sociedade.

Outra hipótese parte das transformações institucionais influenciadas pelo Estado como agente produtor do espaço urbano, pois, com maior ou menor atuação, notamos as disparidades entre os espaços, o que afeta as relações dentro da própria sociedade, colocando, de um lado, as benesses da estrutura urbana e, de outro, as lutas pelo seu acesso. Enquanto responsável pela “institucionalização e organização” das cidades, temos uma gama de interesses diluídos nessas ações e seu método, perpassando por questões de ordem ideológica a organizações mais simples de luta pela sobrevivência nas cidades.

Portanto, nosso objetivo principal é compreender como está acontecendo o processo de produção do espaço urbano na Ilha do Maranhão, a partir da mercantilização do solo e da especulação imobiliária, que produzem espaços qualificados e espaços segregados nos municípios conurbados da Região Metropolitana da Grande São Luís. Para tanto, iremos discutir a relação entre o valor da terra/propriedade e a (re)produção do espaço urbano nos municípios da Ilha do Maranhão; analisaremos as políticas de parcelamento do solo e a ocupação populacional na Ilha, verificando os impactos na sua morfologia; buscaremos identificar as contradições socioespaciais na apropriação e uso do solo nas áreas urbanas dos municípios da Região Metropolitana; analisaremos os reflexos do processo de financeirização do espaço urbano nos municípios insulares; e tentaremos compreender como os grupos sociais excluídos resistem ao processo de financeirização dos espaços urbanos nesse contexto.

A tese se divide em duas partes: a primeira contempla uma discussão teórica da renda fundiária e processos históricos de formação do espaço urbano da Ilha do Maranhão; e a segunda aborda, de forma empírica, a produção do espaço urbano através da financeirização do solo e as contradições socioespaciais desse processo que geram, dentre outras consequências, assimetrias urbanísticas e uma exclusão tácita ao direito à cidade.

O recorte temporal adotado nesta tese abrange as transformações ocorridas na urbanização da Grande São Luís, com foco principal entre a década de 1990 e as primeiras décadas do século XXI. Contudo, para uma compreensão mais profunda do processo em curso, foi necessário retroceder a períodos anteriores, buscando explicações históricas que subsidiassem nossas análises. Ao recorrer ao passado, visamos contextualizar e elucidar as dinâmicas que moldaram o cenário atual, reconhecendo que a análise histórica é fundamental para entender os fatores que influenciam o presente desenvolvimento urbano.

Sistematizamos essa divisão em quatro capítulos que formam um conjunto de ideias expostas para o nosso debate. No primeiro capítulo buscamos discutir questão da renda fundiária e a expansão intraurbana, destacando como o espaço urbano é subordinado ao capital, transformando a cidade em um negócio rentável. A análise da financeirização revela como os processos de acumulação de capital impactam diretamente o uso e a ocupação do solo urbano, evidenciando um modelo de desenvolvimento urbano que privilegia a lógica do mercado imobiliário em detrimento das necessidades sociais.

No segundo capítulo, trataremos uma síntese da formação econômica e da reestruturação produtiva no estado do Maranhão, pois reconhecer os fatores históricos que influenciaram na construção do espaço urbano da ilha é fundamental para o entendimento da estrutura urbana atual, da sua morfologia e da interação da sociedade que habita tal espaço.

Além disso, debatemos o histórico econômico da cidade e como a região está inserida no eixo produtivo nacional e global, o que amplia a análise da dinâmica da acumulação do capital no espaço e ajuda a compreender como esse processo gera contradições socioespaciais. A leitura de David Harvey (2005) sobre “a produção capitalista do espaço” será de suma importância no suporte teórico do capítulo.

No capítulo 3, trabalhamos a (re)produção social do espaço urbano, evidenciando como o espaço urbano na ilha é retratado na sua vivência e no seu

processo de ocupação. Desse modo, utilizamos os conceitos de espaço vivido e produção do espaço, de Henri Lefebvre (2008; 2019), o debate da estrutura e da ação na produção do espaço, de Mark Gottdiener (2010), uma vez que entendemos que as histórias das cidades são narrativas de luta pelo seu acesso que colocam, de um lado, os proprietários de terra e, do outro, trabalhadores e, diante dessa relação, temos a produção do espaço urbano que se transforma e se reorganiza de várias formas e em vários sentidos.

Uma questão que apontamos neste capítulo é a orientação das cidades insulares em sua ocupação, pois sua expansão – a partir do núcleo central – acompanhou os eixos dos rios Anil e Bacanga em direção a seus montantes, mas com diferentes processos de ocupação, no caso da capital São Luís, associados ao crescimento periurbano das cidades vizinhas e arrabaldes da capital. A produção social do urbano na ilha merece atenção especial, pois as paisagens bem alocadas em áreas próximas fisicamente, mas distantes socialmente revela como se arquitetou o urbano multifacetado e disperso da Ilha do Maranhão, realidade vivida em maior ou menor grau por todo território brasileiro.

Neste capítulo, enfocamos a produção e a reprodução social do espaço urbano, explorando a influência da classe dominante e a resistência das classes trabalhadoras. A análise revela como a produção material, simbólica e social do espaço urbano reflete a dinâmica de poder e as relações econômicas vigentes. As políticas públicas e as intervenções urbanísticas são criticadas por frequentemente favorecerem interesses privados, principalmente, ao disseminarem o discurso de modernização urbana, através de grandes projetos urbanos que se tornam poucos efetivos em relação ao atendimento das demandas sociais.

Para isso, são fundamentais as análises do espaço urbano na capital maranhense, destacando-se os trabalhos dos professores Antônio José de Araújo Ferreira, como "O Estado e as políticas do urbano em São Luís", além dos estudos de Carlos Frederico Lago Burnett como, por exemplo, "Planejamento e Gestão de Cidades no Maranhão: o executivo municipal e o controle do solo urbano".

No capítulo 4, fizemos um recorte das mudanças nas legislações urbanísticas e na regularização fundiária, contextualizando esses processos no cenário da financeirização imobiliária. A evolução das leis urbanísticas é importante para destacar os desafios enfrentados para implementar um planejamento urbano que seja inclusivo e sustentável. Pois, dentro do cenário da urbanização capitalista rentista, a

regularização fundiária para incorporadores imobiliários é contraposta aos obstáculos enfrentados pelas comunidades urbanas na busca por moradia digna e segura.

Entretanto, destacamos a ocupação modernista/funcionalista na orla norte da ilha, próximo à praia, em áreas residenciais "exclusivas", que separou as classes sociais mais abastadas das classes populares e dos despossuídos. Essa segregação fragmentou a ocupação dos municípios da Grande São Luís, dividindo as cidades entre áreas de ocupação desorientadas, loteamentos promovidos pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH), Banco Nacional da Habitação (BNH), fundos de previdência do Estado, entre outros, e a elitização das áreas planejadas, com forte presença do Estado na estruturação de equipamentos para atrair a população mais rica para áreas especuladas. Essa ideologia foi intensamente promovida para a comercialização do solo e a construção de empreendimentos imobiliários.

Assim, entender a nuances da aglomeração urbana para os processos de acumulação capitalista, através da transformação do solo em mercadoria, é fundamental para uma análise dialética das contradições socioespaciais. A produção social do espaço é um dos conceitos-base para nosso trabalho. Portanto, como ressalta Carlos (2008, p. 14), "ultrapassar a ideia (do urbano) de aglomeração-concentração ou *locus* da produção, entendendo as relações sociais que o produzem além das relações de produção de mercadorias no sentido estrito [...]". Desse modo, será necessário elencar os agentes que atuam nesse contexto para atender às necessidades de reprodução do capital e aos agentes que resistem e possuem necessidades para além da acumulação.

Desse modo, nossa análise busca evidenciar o papel do Estado no processo de produção do urbano, elencando duas atuações do Estado nessa questão. A primeira atuação é de ser propiciador das condições gerais de reprodução do capital, nesse caso materializado pelas obras de modernização das cidades, flexibilizando leis que facilitam apropriação do espaço por agentes de poder econômico/político. Como ressaltam Marx e Engels (1970, p. 106 apud Harvey, 2005, p. 78), "o uso do Estado como instrumento de dominação de classe cria uma contradição adicional: a classe dirigente tem de exercer seu poder em seu próprio interesse de classe, enquanto afirma que suas ações são para o bem de todos".

A segunda de "gerenciador das crises sociais" através da força, negociações de infraestrutura ou realocação populacional. Portanto, seguimos a hipótese defendida por Carlos (2008, p. 22), de que "o espaço produzido pelo capital se



fundamenta na apropriação privada, que aliena do produtor o produto; nesse sentido, o espaço se produz a partir da contradição entre sua produção socializada e apropriação individual”.

Nessa questão, também utilizamos os estudos de Silva (1992; 2015), nos escritos sobre políticas urbanas e o papel do Estado no atendimento aos movimentos sociais que também produzem e consomem o/no espaço urbano, para tanto, selecionamos, a priori, os trabalhos: “Os incomodados não se retiram” que realiza uma exemplar análise dos movimentos sociais urbanos em Fortaleza e “Movimentos sociais urbanos: a cidade em disputa”, que demonstra o panorama das disputas espaciais na cidade contemporânea que passa por ajustes permanentes, alterando desde o cotidiano às políticas de inclusão social, pois afirma que “a cidade contemporânea mescla classes sociais, etnias, um emaranhado de fluxos econômicos”. Sob a perspectiva do parcelamento e aproveitamento do solo, as relações interurbanas caracterizam-se pela intensa seleção espacial, marcada por diferentes usos, de modos que apenas alguns integram-se fortemente à dinâmica metropolitana. Entretanto, outros apresentam densidades técnicas diferenciadas no que se refere à dinâmica espacial comandada pela economia, concentração de pessoas e atividades.

Por fim, evidenciamos a necessidade de políticas urbanas conjuntas aos quatro municípios da Ilha, em um plano integrado de desenvolvimento urbano e social, uma vez que, quando tratarmos de políticas urbanas, sempre teremos uma imensa demanda para uma variada e heterogênea sociedade que se transforma constantemente em um movimento dinâmico e constante. Nesse sentido, temos uma constelação de desafios a serem superados, em se tratando das problemáticas urbanas, contudo, as principais demandas estão ligadas ao uso do solo urbano, pois a especulação imobiliária e o recorte socioespacial das cidades periféricas, caracterizadas pela exclusão social, estão no centro da questão urbana.

Nesse sentido, as políticas urbanas enfrentam também um problema estrutural, visto que a demanda social cresce acima das ofertas de estrutura pública oferecida pelo Estado, gerando uma insustentabilidade urbana, o que agrava a situação da pobreza na cidade. O aumento da pobreza é o desafio das políticas urbanas, haja vista que “a pobreza é estrutural e não residual. Ela aumenta à medida que a cidade cresce” (Santos, 2009, p.18).

## O Campo Metodológico

Quanto aos procedimentos metodológicos, este trabalho valeu-se, por um lado, de uma pesquisa teórico-bibliográfica em livros, dissertações, teses, documentos de órgãos públicos e periódicos e, por outro lado, de pesquisa empírica baseada, sobretudo, em observações da realidade concreta, entrevistas abertas, levantamento das políticas urbanas e pesquisa de campo em órgãos públicos e percepção do ambiente vivido e construído.

Para a construção do histórico e a fundamentação teórica desta pesquisa, foram realizados levantamentos bibliográficos e documentais, abrangendo fontes primárias e secundárias. O processo metodológico incluiu uma análise detalhada de periódicos regionais, como *Jornal de Bolso*, *O Estado do Maranhão*, *O Imparcial*, entre outros, com o objetivo de compreender as transformações urbanas e as políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento da Grande São Luís. Adicionalmente, documentos técnicos e normativos, tais como relatórios do Departamento Estadual de Estradas e Rodagem (DER), Planos Diretores, leis municipais, estaduais e federais, contribuíram significativamente para a compreensão da legislação urbana e os mecanismos de regularização fundiária vigentes.

O levantamento documental foi complementado por entrevistas abertas, metodologia que permite explorar de maneira mais aprofundada o ponto de vista dos entrevistados, conforme suas percepções e experiências relacionadas ao objeto de estudo. Optou-se por este tipo de entrevista para garantir flexibilidade no processo investigativo, possibilitando o diálogo livre e a obtenção de informações mais detalhadas e diversificadas sobre os temas discutidos.

As entrevistas foram realizadas com representantes de órgãos governamentais<sup>3</sup> e entidades chave, cujas competências estão diretamente ligadas ao planejamento urbano, à regularização fundiária e ao setor imobiliário na Região Metropolitana de São Luís. A escolha das instituições entrevistadas foi estratégica, com o intuito de fornecer subsídios que sustentassem as hipóteses trabalhadas ao longo da pesquisa. Foram entrevistados os seguintes agentes:

---

<sup>3</sup> É importante destacar que os servidores das secretarias mencionadas solicitaram o anonimato durante as entrevistas, uma vez que alguns ocupam cargos comissionados ou atuam sob regime de contrato temporário nesses órgãos, o que pode ter influenciado tal pedido. Observamos ainda que, em relação ao município de Paço do Lumiar, não foi possível obter informações substanciais, devido à ausência de resposta nas tentativas de agendamento de entrevistas e na solicitação de dados relacionados à regularização fundiária local.

1. **Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFAZ) de São Luís:** Este órgão foi selecionado por ser o responsável pelo registro imobiliário e a gestão da arrecadação tributária, especialmente o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o que nos permitiu acessar informações valiosas sobre a distribuição das Zonas Fiscais do município;
2. **Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação de São Luís:** A escolha desta secretaria deve-se à sua competência no planejamento estratégico urbano e na fiscalização do uso e ocupação do solo;
3. **Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Maranhão (Sinduscon-MA):** O Sinduscon-MA, como entidade representativa dos construtores no estado, foi incluído para entender a perspectiva do setor imobiliário em relação ao mercado imobiliário, ao crescimento urbano e às demandas habitacionais e sua influência nas transformações espaciais da cidade;
4. **Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Patrimônio Público (SEMREF) de São José de Ribamar:** Este foi o único órgão entre os municípios da Ilha de São Luís com uma secretaria exclusivamente dedicada à regularização fundiária. A escolha visou aprofundar o entendimento sobre os processos de regularização em curso, além de destacar as dificuldades que o município enfrenta para lidar com as ocupações irregulares, apesar da existência de um órgão especializado;
5. **Vara Agrária da Comarca da Ilha de São Luís, representada pela Juíza Luzia Madeiro Neponucena:** Esta entrevista teve o objetivo de compreender o contexto jurídico que envolve as ocupações de terras na Grande São Luís, sobretudo após a promulgação da Emenda Constitucional nº 46/2005. A partir desse diálogo, foi possível examinar os principais desafios legais relacionados à regularização fundiária, incluindo questões ligadas ao conflito de terras e à justiça agrária, pois uma grande parte das ocupações habitacionais dos municípios da Grande São Luís não possuem regularização fundiária.

As informações obtidas nas entrevistas foram essenciais para validar e contrastar os dados documentais, além de oferecer uma visão mais concreta sobre as políticas de regularização fundiária, os entraves institucionais e a percepção dos agentes públicos e privados em relação às transformações no espaço urbano da Grande São Luís. A combinação desses métodos permitiu uma análise crítica

fundamentada, contribuindo para o entendimento das implicações sociais, econômicas e territoriais da urbanização na região.

Em termos teóricos de sustentação dos argumentos levantados na tese, privilegiamos autores que se debruçaram sobre a crítica à economia política nas discussões sobre a relação entre a produção do espaço urbano e a produção imobiliária enquanto categoria de análise multidisciplinar.

No estudo da produção do espaço urbano, a análise morfológica das cidades busca entender a lógica social do espaço, revelando como as dinâmicas sociais se materializam e influenciam a organização urbana. Nesse contexto, é essencial observarmos os padrões espaciais, ou seja, como ocorre a organização social na produção do espaço urbano. Essa observação permite identificarmos as características da vida espacial e da vida social na organização das cidades, revelando a complexa interdependência entre ambos.

A cidade, enquanto produto social, resulta de uma organização consciente que pode variar em grau de evidência. O ordenamento urbano é dotado de intenções e ações deliberadas, refletindo interesses diversos e muitas vezes conflitantes. Assim, podemos afirmar que a cidade sempre será moldada por uma estrutura organizacional que definirá seu crescimento, traçado e funcionalidade. Esse processo envolve decisões sobre a alocação de centros comerciais, a abertura de vias, a localização de bairros populares, de classe média e de luxo, além de zonas comerciais, portuárias e industriais.

Os formulados de Topalov (1979; 1991) desempenharam uma importante participação neste estudo por demonstrar o papel da habitação na organização da fração do capital associado ao setor imobiliário, ultrapassando a simples ideia de que a demanda pela habitação é a responsável pelas mudanças no setor imobiliário, portanto, fundamental para o entendimento da urbanização na atual fase capitalista. Nesse sentido, temos um ponto inicial de partida, pois a urbanização que outrora era impulsionada pelos investimentos estatais ou através dos fluxos do capital produtivo, passa a ser paulatinamente capturada pelo capital especulativo e de reserva, em constante padronização, privatização, gentrificação, remoção, isolamento e exclusão socioespaciais.

No entendimento sobre morfologia urbana, podemos evidenciar os estudos realizados por Horacio Capel (2013) sobre a morfologia das cidades e adotar uma abordagem reflexiva e estruturada desse campo de estudo. A análise da morfologia

urbana, conforme delineada por Capel, não se limita à revelação da configuração física dos espaços urbanos, mas também desvenda os processos sociais e econômicos subjacentes a essa configuração. Essa análise ajuda a compreender as mudanças que ocorreram no final do século XX com o padrão centro-periferia, em que a cidade tinha áreas ricas e áreas pobres, isto é, as cidades apresentavam uma concentração das populações mais ricas nas áreas centrais e bem equipadas, enquanto as populações mais pobres se deslocavam para periferias carentes de infraestrutura adequada. Esse processo acentuava as desigualdades urbanas e resultava em uma rápida expansão, caracterizada por baixa densidade, descrita pelos planejadores como um padrão periférico de crescimento.

Entender a distribuição espacial das atividades econômicas, das residências e dos espaços públicos é essencial para compreendermos como essas dinâmicas refletem e perpetuam relações de poder e desigualdade, haja vista que a localização de bairros de luxo em áreas privilegiadas, dotadas de infraestrutura e serviços de alta qualidade, contrasta marcadamente com a marginalização espacial dos bairros populares. Estes últimos são frequentemente situados em áreas periféricas, onde o acesso a recursos é limitado, evidenciando um padrão de segregação socioespacial.

Portanto, a análise morfológica proposta por Capel vai além da mera descrição das formas urbanas; ela envolve a interpretação das forças sociais, políticas e econômicas que moldam essas formas. Assim, a morfologia urbana se torna uma ferramenta crucial para revelar as interações complexas entre a estrutura física da cidade e os processos sociais que a configuram. Essa abordagem permite uma compreensão mais profunda das dinâmicas urbanas, destacando como o espaço urbano é produzido e reproduzido de maneira a beneficiar certos grupos sociais em detrimento de outros.

Para uma análise dos fatores de produção do espaço urbano, temos como suporte os estudos de Lefebvre (2006), pois será necessário entender a morfologia urbana do *lócus* de estudo, em uma perspectiva geográfica com endosso teórico-metodológico, no sentido de entendimento das formas, conteúdo e processos de urbanização e da interação social com o espaço construído/concebido e vivido. Assim, a materialização das formas pode alterar ou influenciar as práticas sociais, assim como as práticas sociais podem induzir na alteração/produção do espaço.

O conceito de morfologia urbana não se referiria a uma dada forma urbana (extensão e volume), tal como ela se apresenta configurada espacialmente, mas ao processo de sua gênese e desenvolvimento, segundo os quais

podemos explicar essa morfologia e não apenas descrevê-la ou representá-la gráfica ou cartograficamente. Aceitando-se essa perspectiva, a morfologia urbana refere-se não apenas à forma, mas também aos conteúdos que orientam essa forma e são por ela redefinidos continuamente. (Sposito, 2004, p. 66).

A morfologia urbana propiciaria os procedimentos para a descrição e comparação. O estudo da paisagem permitiria a incorporação paulatina de elementos explicativos e/ou analíticos que se somariam ao entendimento do processo de produção do espaço. Nesse sentido, é preciso analisar o espaço urbano, sem se limitar à sua estrutura física, mas a partir dos seus elementos, dos processos de transformações e de relações sociais, os quais são aspectos constituintes da morfologia urbana (Capel, 2002, p. 20).

A forma da cidade e o discurso do moderno – da orientação e organização do espaço, da regência da vida, dos fluxos e dos fixos do crescimento e do abandono de áreas consideradas ultrapassadas – chama a atenção para uma análise aprofundada não só da morfologia do “corpo urbano”, mas de toda estrutura material e imaterial que resulta dessa constante transformação espacial. As mutações que ocorrem nos espaços urbanos são frutos do processo de evolução do sistema capitalista, portanto:

O urbano é entendido como condição geral de realização do processo de reprodução do capital, e de outro, o produto deste processo, como fruto de contradições emergentes do conflito entre as necessidades do capital e as necessidades da sociedade como um todo. (Carlos, 2008, p. 14).

Por se tratar de uma análise multifacetada, o espaço urbano se torna um objeto complexo, que precisa ser visualizado na sua totalidade. Nessa perspectiva, o método dialético torna-se uma alternativa aplicável nas relações que emergem da produção social do espaço e extrapolam a mera quantificação dos fenômenos resultantes desse processo. Nesse sentido, coadunamos com o pensamento de Lefebvre (2001, p. 91), que afirma: “através da razão dialética, os conteúdos superam a forma e a forma dá acesso aos conteúdos”.

Assim, os caminhos metodológicos serão percorridos com intuito de melhor investigarmos as nuances encontradas no espaço urbano, visto que os estudos sobre o urbano são multivariados. Contudo, buscaremos evidenciar os impactos que a vida urbana pode trazer para as relações sociais e para o meio ambiente, palco dessas transformações dinâmicas que acontecem no processo de urbanização. Para essa tarefa, utilizamos, neste estudo, o método regressivo-progressivo do filósofo francês Henri Lefebvre (2001;1999), pois esse se baseia em um processo de análise crítica dos momentos históricos e de construção do espaço que deram suporte para o atual

cenário da urbanização, buscando investigar o presente e projetar o futuro, “tentando descobrir as possibilidades e impossibilidades” (Ferreira, 2011, p. 31).

Henri Lefebvre, em “Espaço e Política” (2008, p. 36), sinaliza a importância de uma preocupação interdisciplinar com a questão espacial, sobretudo a partir da necessidade de contextualização do espaço em sua totalidade, não necessariamente relacionado apenas à abordagem dos arquitetos e urbanistas.

Em nosso estudo, a análise da reestruturação do capital e o reflexo desse processo no espaço produzido através dos ajustes espaciais é seminal, portanto, nos aproximamos da leitura de Harvey (2005), em sua obra “A produção capitalista do espaço”. Seguindo a visão de Harvey, os ajustes espaciais são cruciais para a dinâmica do capitalismo, pois permitem a absorção de excedentes de capital e trabalho, evitando crises econômicas. Investimentos em infraestrutura urbana, construção de novas cidades e expansão geográfica são formas pelas quais o capitalismo lida com esses excedentes, criando novos espaços de acumulação de capital. Esses ajustes também deslocam temporariamente as contradições internas do capitalismo, como a superacumulação e a queda da taxa de lucro, adiando crises e permitindo a reinvenção dos espaços urbanos por meio de processos como a renovação urbana e a gentrificação.

Além disso, Harvey vê o espaço como um produto social, refletindo as relações sociais e de poder existentes. Os ajustes espaciais reproduzem e reforçam essas relações, enquanto oferecem oportunidades para contestação e mudança. A globalização intensificou a importância dos ajustes espaciais, com o capital movendo-se facilmente através das fronteiras em busca de locais mais lucrativos para investimento, resultando em uma reconfiguração espacial global que exacerba desigualdades. Assim, os ajustes espaciais são fundamentais para entender como o capitalismo se mantém e evolui, moldando e perpetuando desigualdades sociais e espaciais ao longo do processo.

Nas análises das novas formas de organização do espaço urbano, seguimos com o diálogo da “teoria urbana crítica”, discutida em Brenner (2018, p. 8 e 9), que enfatiza “o lugar prático de todos os modos de conhecimento e em refletir rigorosa e epistemologicamente tudo o que disser respeito à mudança de cenário, condições e mediações desse lugar em relação aos processos em curso de reestruturação socioespacial.”

## 2 A FINANCEIRIZAÇÃO DA PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA

A disponibilidade de um fluxo permanente de solo urbanizável é uma condição da acumulação ampliada na esfera da construção civil. O capital encontra aqui o obstáculo de uma condição de sua reprodução, ele próprio não reproduzível e monopolizável. A produção do solo urbano está fora da influência do capital enquanto pólo privado de acumulação; o solo é, no entanto, condição do valor do uso da mercadoria-habitação, na medida em que sua situação torna possível acesso aos valores de uso fornecidos pela aglomeração urbana, e necessários a utilização produtiva e a reprodução da força de trabalho que consumirá habitação. (Topalov, 1979, p. 59).

### 2.1 A questão da renda fundiária

A renda fundiária é um assunto de grande complexidade e controvérsia que diz respeito à distribuição de terras e à renda que elas geram. No Brasil, essa questão tem raízes históricas profundas, visto que, desde a época da colonização, a terra tem sido usada como meio de acumulação de riqueza e poder por uma minoria privilegiada. Nesse escopo, a literatura acadêmica é extensa e diversificada, abrangendo vertentes plurais, perpassando pelas ciências econômica, sociológica, geográfica, dentre outras. Nesse aspecto, para autores da chamada “Economia Política da Urbanização”, como Lipietz e Leborgne (1988), Topalov (1979), Harvey (1980), Seabra (1987), Villaça (2001), Ribeiro (2015), Jaramillo (2009), e Atkinson (2021), a renda fundiária é um elemento fundamental para o desenvolvimento do capital imobiliário, além de contribuir para um entendimento dos aspectos locais da aglomeração de atividades econômicas no espaço.

No caso brasileiro, a heterogeneidade do espaço habitado revela a permanência da desigualdade na distribuição de terras no país, seja no âmbito rural ou no urbano. De acordo com a pesquisa realizada pelo Imaflora (2020, p. 2), o Brasil é um dos países com maior desigualdade na distribuição de propriedade de terra, com um índice de Gini de 0,73. No mapeamento realizado pela pesquisa, os 15.686 maiores imóveis do país – que representam apenas 0,3% do total – ocupam 25% de toda a terra agrícola. Por outro lado, os 3.847.937 de imóveis menores (77% do total), são responsáveis pela ocupação dos outros 25% da área total. Além disso, o estudo aponta que os 10% maiores imóveis ocupam 73% da área agrícola do Brasil, enquanto os restantes 90% menores imóveis ocupam apenas 27% da área. Isso significa que uma minoria muito pequena de pessoas possui uma grande parcela da terra do país, enquanto a maioria da população tem acesso limitado ou nenhum acesso à terra.



Em relação à renda fundiária oriunda desse monopólio, Gonçalves (2018, p. 8) ressalta que o solo agrícola e a terra urbana, no tocante à formação das rendas fundiárias, aproximam-se quando se trata da renda absoluta, ou seja, o monopólio da terra via propriedade privada. Desse modo, esse monopólio garante a todos os proprietários um lucro extraordinário não em função de amenidades x, y ou z, nem em função do trabalho excedente dos trabalhadores em uma determinada propriedade ou empreendimento, mas sim, em virtude da fração da massa de mais-valia global dos trabalhadores.

Nessa conjuntura, a renda gerada pela terra é desproporcionalmente benéfica para essa minoria privilegiada. Essa concentração fundiária se reflete nas atividades agrícolas, uma das principais fontes de renda do país, mas a maioria dos pequenos agricultores trabalha em condições precárias e tem acesso limitado aos recursos necessários para produzir alimentos. Em se tratando do espaço urbano, o tamanho do lote e as condições das habitações são exemplos da limitação de acesso à terra, além disso, a oferta de serviços e de infraestrutura é um indicador que demonstra a inequidade no acesso às terras urbanizadas.

Dessa maneira, para uma melhor explicação, iremos pontuar aspectos relevantes para o nosso estudo neste capítulo. Nesse sentido, partiremos de uma análise sobre aspectos que proporcionam a renda do solo urbano, isto é, a transformação da terra em mercadoria e a transformação do espaço através da habitação-mercadoria. Dessa forma, tentaremos uma aproximação da totalidade do fenômeno debatendo acerca do sobrelucro, do valor, da subordinação do espaço urbano como elemento da reprodução do capital e a consequente exclusão dos descapitalizados.

Destarte, para Jaramillo (2009, p. 17), em tradução livre:

A propriedade do solo urbano parece estar no centro de fenômenos que capturam o interesse público e tensionam as forças políticas atuais. A configuração física irracional das aglomerações urbanas, o aumento do preço da habitação e do espaço construído em geral, a expulsão da população de seus assentamentos tradicionais, a resistência dos grupos envolvidos nesses deslocamentos, a especulação, a destruição implacável de seções inteiras das cidades que são a base da memória coletiva, a superpopulação, a congestão, e assim por diante, são todos problemas urbanos que se tornaram sinais do nosso tempo. E, na sua base, parece estar sempre presente o mesmo componente: a propriedade privada do solo<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> La propiedad del suelo urbano parece estar en el centro de fenómenos que acaparan el interés público y tensionan las fuerzas políticas actuales. La configuración física irracional de las aglomeraciones urbanas, el encarecimiento de la vivienda y del espacio construido en general, la expulsión de población

Seguindo essa visão, Ribeiro (2015, p. 37) expõe que a questão urbana no Brasil deve passar por uma política fundiária bem definida, pois o autor acredita que o mercado de terras é o principal mecanismo gerador dos problemas urbanos como: dispersão/hiperconcentração, déficit habitacional, crescimento periférico, alto custo dos equipamentos urbanos etc.

Nessa concepção, a mercadoria “terra” ou “solo urbano” faz parte de um complexo sistema de mercado em que as relações sociais e econômicas marcam a paisagem das cidades, pois permitem um variado recorte espacial com maior ou menor estrutura de equipamentos urbanos. Essa situação é continuamente reproduzida por fatores como a especulação dos preços fundiários, que agrega valor a um determinado espaço físico pela ocupação de determinadas classes sociais ou por investimentos públicos disponíveis que viabilizem a reprodução do próprio capital.

Nas abordagens atuais, as tendências teóricas apontam para uma perspectiva mais progressista em relação à questão fundiária. A regulação dos preços apenas com base na oferta e demanda não resulta em um equilíbrio na distribuição das atividades no espaço, como se acreditava anteriormente. Ou seja, esse mecanismo não consegue preencher todas as lacunas, uma vez que o preço das terras funciona como um elemento regulador. No entanto, conforme aponta Ribeiro (2015, p. 38), esse mercado acaba criando situações de oligopólio que geram ineficiências no uso do solo e desigualdades sociais.

Seguindo esse pensamento, Ribeiro (2015, p. 38) ressalta que, têm sido incorporadas algumas orientações da Economia de Bem-Estar, segundo a qual:

- a) A Terra não pode ser assimilada a um fator de produção;
- b) O rendimento da Terra propicia um nível de bem-estar superior em relação aos outros tipos de rendimentos, já que o proprietário não despende esforços para auferi-lo;
- c) os preços fundiários são determinados pela apropriação de economias externas criadas, sobretudo, pelo poder público;

---

de sus asentamientos tradicionales, la resistencia de los grupos implicados en estos desplazamientos, la especulación, la destrucción inclemente de secciones enteras de las ciudades que son la base de la memoria colectiva, la hiperdensificación, la congestión, etcétera, todos ellos son problemas urbanos que han llegado a convertirse en signos de nuestro tiempo. Y en su base parece estar siempre presente el mismo componente: la propiedad privada del suelo. (Jaramillo, 2009, p. 17, trad. nossa).

d) dessa maneira, torna-se necessária a intervenção governamental com o objetivo de corrigir as irracionalidades no uso do solo e de prover a equidade na distribuição socioespacial da riqueza.

Ribeiro (2015, p. 38-39) aponta que, nesse ínterim, o combate aos ganhos ilícitos pelos proprietários de terras poderia ser fruto de um pacto que incluiria os próprios detentores do capital em prol do equilíbrio das desigualdades sociais da cidade. Entretanto, algo que ainda encontra entraves são as políticas públicas que intervenham no mecanismo de valorização das terras de forma direta e eficaz que não permitam as “irracionalidades” na ocupação do solo.

O que faz dessa questão algo tão importante é que, de um lado, temos os anseios por um crescimento das cidades de forma equilibrada na oferta de serviços e infraestrutura, o que resultaria em acréscimo na qualidade de vida da população, e, de outro, os anseios de acumulação dos proprietários de terra que esperam obter sobrelucro através do mercado fundiário, mesmo não oferecendo uma estrutura produtiva, visto que a terra é um bem natural, não produzido pelo trabalho humano, porém, através de fatores externos à natureza e de fatores inatos, como as construções sociais, o espaço adquire um preço.

Na perspectiva econômica, Camagni (2005, p. 165), define como “renda” – por analogia à remuneração dos solos – a remuneração que qualquer fator (ou bem) de oferta limitada recebe acima de seus custos de produção<sup>5</sup>. Entretanto, a terra, como anteriormente mencionado, não é fruto da produção humana, mas pode ser transformada, e é nessa expectativa de transformação, objetivação de edificar ou usar a terra para alocar edificações para produção ou reprodução capitalista que esta vai, no espaço e no tempo, incorporando um valor de uso e estabelecendo um preço.

Na visão de Lipietz (1977), o espaço social é estruturado pelo capital, e a lógica de localização é definida pelos interesses privados. Nessa perspectiva, o capitalismo é a estrutura que domina e que reproduz a prática de agentes privados. Dessa forma, podemos afirmar que a renda do solo urbano consiste em atribuir um valor econômico e de preço a cada local específico, com base nas escolhas de localização, produtivas e residenciais dos agentes econômicos.

---

<sup>5</sup> En economía, se define como “renta”, en analogía con la remuneración de los suelos, la remuneración que cualquier factor (o bien) de oferta limitada recibe por encima de sus costes de producción. (Camagni, 2005, p. 165, trad. nossa).

Isso está intimamente ligado aos processos de otimização, como a localização das atividades produtivas e residenciais, alocação dos recursos territoriais e minimização dos custos de transporte. A renda, portanto, é o preço que equilibra a oferta e a demanda de terra, alocando os recursos territoriais de maneira parcelada, hierarquizada, precificada e colocada à disposição de toda a sociedade, mas consumida e percebida de diversas formas.

A renda fundiária corresponde assim ao sobrelucro espacial apropriado pelos proprietários da terra: quanto mais bem localizados, mais bem dotados de infraestrutura, enfim, mais diferenciados e exclusivos, forem os terrenos e imóveis, maior é a renda fundiária que pode ser auferida pelos seus proprietários. (Magalhães; Tonucci Filho; Silva, 2011, p. 18).

Dessa maneira, ao reconhecer a existência da renda fundiária urbana, é possível entender melhor como o Estado e o setor imobiliário atuam na produção do espaço urbano e como essa produção pode afetar diferentes grupos sociais, uma vez que a renda fundiária urbana se refere ao lucro obtido a partir da valorização da terra urbana, que pode ocorrer devido a diversas razões, como a especulação imobiliária, a infraestrutura pública e os investimentos em áreas específicas da cidade.

Por meio da análise da renda fundiária urbana, é possível entender como o Estado pode contribuir para a desigualdade social e a gentrificação, ao promover políticas públicas que beneficiam somente determinados grupos ou ao permitir a especulação imobiliária em áreas de baixa renda, gerando, em muitos casos, a expropriação. Além disso, essa categoria analítica permite compreender como o setor imobiliário pode agir para maximizar seus lucros, muitas vezes em detrimento dos interesses da população local.

O argumento principal que levantaremos neste capítulo é que a incorporação do solo urbano ao perímetro da cidade não apenas traz benefícios econômicos pelo seu uso, mas também implica um poder implícito sobre o espaço, que define como e onde se dará a produção e reprodução do capital. Esse poder pode ser percebido em esferas econômicas, políticas, técnicas e culturais, que atuam de forma conjunta ou individualizada para agregar valor a uma determinada área, resultado de investimentos em infraestrutura por agentes públicos e/ou privados. Portanto, a expansão urbana não é apenas uma questão econômica, mas também uma manifestação do poder que define a forma como a cidade é organizada e valorizada.

## 2.2 Sobrelucro da terra urbana e expansão intraurbana

O texto de Christian Topalov, escrito em 1979, destaca que a relação social fundamental no modo de produção capitalista é a relação de exploração, que é representada pelo próprio capital. Quando as relações de produção capitalista se estabelecem em uma esfera da produção, ocorre um processo de acumulação que está ligado à reprodução ampliada das condições de valorização do capital, ou seja, as condições de exploração. Isso significa que a produção de habitação, desde que seja desenvolvida dentro das relações de produção capitalista, está subordinada a uma mesma lei.

No entanto, o processo de produção capitalista da habitação apresenta características específicas que tornam a reprodução das condições de acumulação um desafio. Isso ocorre devido ao período de rotação e à base fundiária da produção.

Embora muitas alterações tenham sido feitas no processo de acumulação de capital no setor imobiliário, como a absorção desse setor produtivo nos moldes do Capitalismo Financeiro, em que o capital especulativo é incorporado no processo de rentabilidade e sobrelucro, para que esse processo ocorra, novas áreas devem ser incorporadas na ampliação do espaço urbano. Isso significa transformar as terras urbanas em espaços de valor, nos quais a localização é fundamental para gerar um excedente para um maior sobrelucro. Além disso, o processo de ampliar ou dar novos significados aos espaços construídos é crucial para fixar o capital industrial da construção civil em uma determinada área.

Na outra ponta, o investimento público adicionado pelo agente Estado estrutura as condições que agregam valor à terra/área específica, redirecionando o fluxo de circulação de capital por meio da abertura de vias, transferência de órgãos administrativos e serviços diversos. Isso mostra como o Estado desempenha um papel importante na acumulação de capital no setor imobiliário e como as condições sociais, políticas e econômicas podem afetar a produção de habitação dentro das relações de produção capitalista.

Desse modo, é importante destacar quem são os agentes que operam esse mercado, pois eles podem interferir coletivamente ou individualmente dentro do espaço urbano, constituindo um poder de decisão paralelo aos impostos juridicamente pelo Estado ou se associando ao poder estatal na definição de regras de ocupação do solo, pois o mercado imobiliário é um lugar de disputa pelo controle do espaço.

Assim, o mercado imobiliário é constituído destes agentes: o proprietário da terra, o incorporador, o construtor, o financiador e o investidor imobiliário. (Ribeiro, 2015, p. 40-41).

Por outro lado, os capitais imobiliários atuam ativamente nos fatores que determinam a valorização fundiária, seja nas decisões acerca dos investimentos em infraestrutura, na realização de parcelamento distantes, cujo efeito é valorização das áreas não parceladas ou não ocupadas localizadas nos interstícios da mancha urbana, na produção social do valor simbólico por trás de determinadas formas de moradias associadas a perfis de consumo diferenciados, ou mesmo no direcionamento político de alterações da legislação de uso e ocupação do solo conforme a necessidade de viabilização das novas frentes imobiliárias. (Magalhães; Tonucci Filho; Silva, 2011, p. 21).

De acordo com Harvey (2005, p. 148), o solo urbano não é apenas um recurso econômico, mas também um meio de exercer poder sobre o espaço urbano através de alianças entre “facções de classes”, geralmente instáveis. Dessa forma, o controle do solo urbano é uma condição prévia para a acumulação de capital urbano, pois:

O desenvolvimento capitalista deve buscar uma solução de continuidade entre a preservação dos valores dos compromissos passados (assumidos em um espaço e tempo específico) ou a sua desvalorização para abrir espaço novo para a acumulação. (Harvey, 2005, p. 148).

Além disso, Smith (1988, p. 197) destaca que a incorporação do solo ao perímetro urbano é um processo que envolve a ação de múltiplos agentes, tanto públicos quanto privados, que buscam maximizar seus lucros. Segundo ele, "a descentralização do capital encontra sua mais perfeita expressão geográfica no desenvolvimento urbano. Através da centralização do capital, o espaço urbano é capitalizado como espaço absoluto de produção”.

Assim, a valorização da terra urbana e a expansão intraurbana (crescimento da cidade para dentro) são fenômenos que podem gerar lucro para os proprietários de terra. Isso ocorre porque a demanda por terra urbana aumenta devido ao crescimento populacional e ao desenvolvimento econômico. Como a oferta de terra urbana é limitada, isso leva a um aumento nos preços dos imóveis e dos aluguéis.

Entretanto, os proprietários de terra urbana podem lucrar de diversas formas, como: vendendo seus imóveis a preços mais altos, cobrando aluguéis mais caros, ou através de arrendamentos de longo prazo. Além disso, a expansão intraurbana também pode gerar lucro para os proprietários de terra urbana, pois ela pode aumentar a densidade populacional e a oferta de serviços e comércio na região, o que pode aumentar ainda mais a valorização da terra.

Nesse sentido, Harvey (2004) argumenta que a expansão da cidade é fundamental para o capitalismo, pois é por meio dela que o capital pode se reproduzir continuamente. Na sua teoria da "acumulação por espoliação", Harvey defende que a cidade é o espaço privilegiado para essa acumulação por espoliação, pois é onde se concentram as principais oportunidades de investimento e onde se realizam as transações financeiras e comerciais.

Dessa forma, a cidade é um espaço fundamental para a geração de lucros e a acumulação de capital, o que a torna um objeto estratégico de interesse para o setor empresarial. Para que a cidade ou parte dela seja transformada em uma mercadoria e possa gerar lucro, é necessário que ela possua as condições necessárias para se transformar em capital-dinheiro, que posteriormente será convertido em capital-produtivo. Nesse sentido, a transformação da cidade em um objeto de interesse empresarial implica em uma série de transformações na sua organização espacial e nas suas relações sociais, com o objetivo de criar um ambiente propício para a acumulação de capital. Ribeiro (2015, p. 43), ao apontar os efeitos úteis da aglomeração, ressalta que:

[...] para que o capital-dinheiro converta-se em capital-produtivo, ou seja, nos meios de produção e na força de trabalho, é necessário que o agente capitalista tenha acesso a um conjunto de condições que permita a utilização da força de trabalho com a finalidade da produção da mais-valia. É necessário, por exemplo, que o empresário tenha acesso à matéria-prima que será usada no processo produtivo, ou que a força de trabalho esteja disponível: expropriada, concentrada e qualificada para exercer funções no processo produtivo.

Como já ressaltado anteriormente, a terra em si não pode ser produzida, mas convertida através do trabalho socialmente constituído, agregando-se, portanto, um valor a ela. Destarte, o sobrelucro da renda fundiária depende também do contínuo alargamento físico da cidade, ou da sua ressignificação no processo produtivo da cidade, como, por exemplo, transformação de áreas que passam por uma obsolescência urbana<sup>6</sup> e que são convertidas em áreas de atração turística, novos

---

<sup>6</sup> A noção de obsolescência como tema de investigação se contrapõe ao que se convencionou denominar de deterioração urbana, termo que é impreciso e não responde ao processo que leva à decadência física, funcional e econômica dos ambientes construídos. O conceito de obsolescência espacial urbana refuta a noção de deterioração por se entender que a problemática que se impõe nos ambientes construídos da cidade é de ordem sociogeográfica. Distingue-se a realidade da obsolescência na esfera industrial daquela que ocorre na dimensão urbana, demonstrando que o processo se dá nos interstícios das contradições do processo de produção e reprodução do espaço-mercadoria. Gonçalves (2020).

centros de escritórios, convertidas em moradias etc., em outras palavras, áreas que possam vir a favorecer a reprodução do capital.

Dessa forma, a expansão urbana é necessária para que o capitalismo possa superar as crises cíclicas que o afetam. A expansão da cidade permite a criação de novos mercados e de novas oportunidades de investimento, o que possibilita a retomada do crescimento econômico.

### **2.2.1 Teoria do valor e a “terra como parcela do espaço” dotado de valor**

Nessa abordagem, não trataremos o tema por um viés apenas econômico, pois a compreensão da produção do espaço urbano é também constituída por um processo social em que os indivíduos e grupos constroem e reconstróem constantemente a cidade, tanto física, quanto simbolicamente, por meio de suas práticas cotidianas, relações sociais e culturais, disputas e negociações pelo acesso e uso do espaço, criando assim uma dinâmica complexa e multifacetada que molda a experiência urbana.

Nesse caso, as formas de renda fundiária, elaboradas por Marx (2017), englobam a renda diferencial e renda absoluta e, mais tarde, seguiu-se à incorporação da renda de monopólio, feita por autores marxistas como, por exemplo, Topalov (1979), que tentam explicar a totalidade complexa que é a apropriação e uso do fragmento do espaço chamado de solo, seja ele agrícola ou urbano. O importante, nesse entendimento, é salientar que, sem a incorporação do trabalho e das relações sociais, o espaço não sofre alterações artificiais decorrentes de sua produção social.

Nesse tocante, consideramos que a Teoria do Valor, na economia, refere-se à determinação do valor de uma mercadoria. Outrossim, na tradição marxista, o valor é determinado pelo trabalho socialmente necessário para produzir uma mercadoria. Já na teoria neoclássica, o valor é determinado pela utilidade marginal de uma mercadoria e pela sua oferta e demanda no mercado.

Por outro lado, a ideia de "terra como parcela do espaço" com valor é uma abordagem da geografia econômica que trata a terra como um recurso escasso e valioso, que pode ser utilizado para diversos fins econômicos, como a agricultura, a mineração, a extração de recursos naturais, a construção de imóveis e assim por diante. Ao sintetizar esse aspecto, Volochko (2018, p. 99) afirma que:



[...] solo não é produzido pelo trabalho humano, sendo dádiva, portanto, não se trata de algo que possuiria valor, mas que geraria renda advinda do monopólio/domínio sobre determinada porção do espaço pelos seus proprietários e da especulação que estes fazem com a terra. Esse entendimento da terra como geradora de renda aponta uma perspectiva que a compreende como meio de produção, matéria-prima, e que, pelo seu caráter finito e raro, o preço da terra seria definido a partir das disputas pelas disponibilidades de uso e das vantagens da localização para a produção.

Nessa abordagem, a terra é vista como um recurso limitado e cada vez mais valorizado, especialmente em áreas urbanas e em locais onde há uma alta demanda por recursos naturais. Conseqüentemente, a propriedade da terra pode se tornar uma forma de acumulação de riqueza e poder, o que pode levar a desigualdades socioeconômicas e conflitos em torno da sua posse e uso.

Uma forma de se entender a teoria do valor da terra é considerando-a como uma matéria-prima que tem valor pelo seu potencial de produção. Essa valorização pode ser medida pela renda gerada pelo uso da terra, como por exemplo, o aluguel ou o lucro obtido com a venda de um determinado imóvel.

Outra forma de se entender a teoria do valor da terra como parcela do espaço dotado de valor é considerar a terra como um bem imóvel, que é valorizado pelas características intrínsecas e extrínsecas do local onde se encontra. Dessa forma, a localização geográfica, o acesso a transporte, a infraestrutura, entre outros, podem influenciar no valor econômico da terra.

Não obstante, a terra também pode ser valorizada pelo seu uso, por exemplo, se estiver localizada em áreas turísticas ou comerciais, ou pela sua potencialidade de uso, como por exemplo, se estiver localizada em áreas propícias para desenvolvimento imobiliário. Entretanto, “é claro que as decisões sobre a localização tomadas pelas empresas de negócios são então afetadas pelo preço da Terra quanto o são outros componentes da sociedade. Conseqüentemente, o preço da Terra e a renda tem um forte efeito sobre a forma urbana.” (Gottdiener, 2010, p. 178).

Nesse ponto, temos duas condicionantes importantes, que são o “valor de uso” e o “valor de troca” do solo urbano. Para Harvey (2013, p. 26-27), o valor de uso de um bem ou serviço é a sua utilidade para satisfazer uma necessidade humana, enquanto o valor de troca se refere à sua capacidade de ser trocado por outra coisa em um mercado. Assim, o valor de uso é subordinado ao valor de troca, já que o objetivo principal da produção é gerar lucro através da troca de mercadorias no mercado.

A submissão do uso à troca é uma característica marcante nessa relação, pois quem define o uso não é meramente o indivíduo e suas necessidades, mas um conjunto de elementos sociais, políticos, econômicos e culturais e, quem dita o valor

de troca é o mercado, pois é este que de certa forma controla como, onde e para quem o produto será oferecido. Nesse viés, “o bem imóvel sob o capitalismo é um produto social que não pode ser separado das forças ou instituições econômicas, políticas e culturais, como, por exemplo, as do capital financeiro, que administram e regulam os usos do espaço”. (Gottdiener, 2010, p. 179).

Somado a isso, Gottdiener (2010, p. 179) ressalta que o ponto essencial no caso do bem imóvel é que se trata de uma mercadoria que possui seu próprio mercado. Além disso, a sua visibilidade como mercadoria industrial é função do próprio espaço, do conjunto de decisões sobre localização, e não, como no caso da terra da agricultura, função do valor intrínseco da terra.

Em outros termos, a terra adquire valor de troca através da sua perspectiva de uso e localização, influenciada por fatores como a infraestrutura disponível na região, a proximidade a serviços e comércio, e até mesmo aspectos culturais e sociais. A partir dessas características, a demanda pelo imóvel é criada e os preços são estabelecidos no mercado imobiliário.

Podemos fazer uma pequena analogia do processo imaginando um conjunto de imóveis idênticos em termos de padrão construtivo e tamanho de lotes, mas localizados em áreas diferentes da mesma cidade. Em geral, esses imóveis terão preços diferentes, pois os agentes imobiliários tendem a cobrar preços distintos por metro quadrado em diferentes regiões da cidade, o que cria um mercado fragmentado, parcelado e regulado por padrões socialmente estabelecidos. Seguindo essa lógica, o poder público também utiliza uma escala de valores para calcular os tributos territoriais devidos pelos proprietários imobiliários em toda a cidade, entretanto, esses fatores não indicam uma equidade no direito à cidade ou funcionam como mecanismos que promovam o balanceamento das desigualdades espaciais.

Assim, a decisão da população em relação à moradia em determinados setores é influenciada principalmente pelos preços dos imóveis e a renda das famílias. Como resultado, a valorização dos imóveis residenciais, comerciais ou lotes dependem da localização, qualidade e acessibilidade aos equipamentos urbanos. À medida que a cidade cresce e se transforma, diferentes setores apresentam qualificações distintas, e isso influencia o investimento em construções residenciais e o valor dos terrenos. Portanto, a localização urbana e o valor do terreno desempenham um papel dominante na economia política urbana, pois é através deles que se realiza o valor mercantil dos imóveis residenciais. Consequentemente, na

proporção em que a cidade se expande, suas áreas residenciais se transformam de acordo com a variação dos valores relativos dos terrenos criando uma Divisão Social do Espaço Urbano, geralmente, sujeita às leis do lucro e do monopólio.

Portanto, a valorização da terra é um fenômeno complexo que envolve diversas dimensões sociais, políticas, econômicas e culturais, e que tem impactos significativos na dinâmica urbana. Por essa razão, a compreensão da "terra como parcela do espaço dotado de valor" é fundamental para a análise crítica das cidades e de seus processos de desenvolvimento.

### **2.3 Subordinação do espaço urbano ao capital**

David Harvey, ao tratar do ajuste espacial em Hegel e Marx, demonstra a importância da dominação do espaço na produção e na reprodução do capital, assim como seu desenvolvimento nesse processo, entretanto, o autor ressalta que:

A acumulação do capital sempre foi uma ocorrência profundamente geográfica. Sem as possibilidades inerentes da expansão geográfica, da reorganização espacial e do desenvolvimento geográfico desigual, o capitalismo, há muito tempo, teria deixado de funcionar como sistema econômico político. (Harvey, 2005, p. 191).

Na visão de Harvey, as alterações que acontecem na forma em que o sistema capitalista se desenvolve são uma resposta para as constantes crises pelas quais o modelo econômico passa. Dado que a reprodução do capital depende das condições espaciais e da minimização das resistências encontradas, a padronização estratégica para reprodução ampliada do capital torna-se cada vez mais necessária para incorporar diferentes espaços, abrangendo aspectos políticos-jurídicos, sociais e culturais. Isso é especialmente relevante em um mundo integrado por um mercado global, mas as organizações das sociedades são heterogêneas.

Dessa maneira, o ajuste espacial pode ser realizado por meio de diferentes estratégias, como a expansão territorial, a gentrificação urbana, a terceirização da produção e a globalização econômica. Essas estratégias visam aumentar a rentabilidade do capital e criar oportunidades de acumulação, ao mesmo tempo em que resolvem temporariamente a crise em questão.

Com as transformações no sistema produtivo ao longo do século XX e a necessidade de reinvestir o capital excedente, a disputa pelo espaço tornou-se algo inerente ao capitalismo, pois o sistema capitalista "precisa da urbanização para

absorver o excedente de produção que nunca deixa de produzir. Desta maneira, surge uma ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização.” (Harvey, 2014, p. 56).

Lançando um olhar sobre a passagem do feudalismo para o capitalismo, Lefebvre (2001, p. 163 e 164), afirma que “a terra e mais ainda o espaço inteiro se vendem por parcelas” em um processo de subordinação do espaço ao capital, assim as cidades se tornam um importante ímã de atração populacional, pois representam a possibilidade da mudança, da produtividade e do constante desenvolvimento humano. Assim, o autor continua com a afirmação de que:

O setor imobiliário se torna tardiamente, mas de maneira cada vez mais nítida, um setor subordinado ao grande capitalismo, ocupado por suas empresas (industriais, comerciais, bancárias), com uma rentabilidade cuidadosamente organizada sob a cobertura da organização do território. O processo que subordina as forças produtivas ao capitalismo se reproduz aqui, visando à subordinação do espaço que entra no mercado para o investimento dos capitais, isto é, simultaneamente o lucro e a reprodução das relações de produção capitalistas. (Lefebvre, 2001, p. 163 e 164).

Esses apontamentos coadunam com as afirmações de Harvey (2014) sobre a necessidade do capital se expandir constantemente no espaço e se perpetuar no tempo, pois a política do capitalismo é afetada pela eterna necessidade de encontrar esferas rentáveis para a produção e absorção do excedente de capital, entretanto:

O capitalismo encara vários obstáculos para manter uma expansão contínua e sem obstáculos. Se há escassez de mão de obra e os salários são excessivamente altos, então ou o trabalho existente terá de ser disciplinado – desemprego induzido tecnologicamente ou um ataque ao poder organizado das classes operárias (como o que foi colocado em prática por Thatcher e Reagan na década de 1980) são dois métodos essenciais -, ou novas forças de trabalho devem ser incorporadas (por imigração, exportação de capital ou proletarianização de setores até então independentes da população). (Harvey, 2014, p. 31-32).

Dessa forma, as engrenagens que movimentam o sistema capitalista são constantemente modificadas em busca de acumulação de capital, e diversas estratégias são lançadas para garantir o poder dos detentores do capital e manter o controle absoluto, especialmente sobre o espaço geográfico. Isso acontece porque é dentro dos conjuntos espaciais que se encontram os recursos naturais e os meios produtivos que são usados para ampliar a acumulação.

No sistema capitalista, a produção do espaço urbano ocorre em uma contradição inerente ao próprio processo de produção: uma produção social que é um momento de criação e realização do ser social, mas que entra em conflito direto com a sua apropriação privada. O espaço é transformado em uma mercadoria que é

subsumida ao processo capitalista, no qual as formas de apropriação de mercado surgem como momentos de alienação.

Essa contradição é fundamental para a estruturação da sociedade capitalista e se desenvolve na constituição da propriedade, incluindo sua forma jurídica e o contexto social que determina quem é o proprietário e concede a ele direitos e acesso à vida urbana. Em outras palavras, a mediação necessária entre o cidadão e a cidade é a propriedade privada da riqueza social, incluindo o espaço produzido coletivamente.

Nesse sentido, a disputa pelo espaço é um elemento fundamental do sistema capitalista, uma vez que o acesso a recursos naturais e a localização estratégica de atividades econômicas podem proporcionar vantagens competitivas e gerar capital excedente.

No atual patamar do capitalismo, a financeirização do espaço urbano é um exemplo dessa disputa pelo espaço. Atividades financeiras como a especulação imobiliária e a criação de instrumentos financeiros para lucrar com a valorização imobiliária tornaram-se cada vez mais importantes na gestão e desenvolvimento da urbe. Como resultado, a gentrificação e a expropriação com expulsão de moradores de baixa renda de áreas urbanas tornaram-se comuns em muitas cidades.

Destarte, essa subordinação do espaço urbano ao capital e a financeirização do espaço urbano têm implicações significativas para a forma como a cidade é organizada e como as pessoas que vivem nela são afetadas. Pois, as áreas urbanas são transformadas em mercadorias financeirizadas, em que a especulação imobiliária se torna mais importante do que a função social da propriedade e o direito à moradia digna é negado a muitos. Isso gera uma desigualdade espacial cada vez maior, na qual a cidade é dividida entre áreas exclusivas para a elite financeira e áreas degradadas para a população de baixa renda.

Essa metamorfose do espaço urbano está envolta em um gradativo processo de distanciamento social entre os indivíduos, no qual a individualização torna-se necessária para manter cada um em seu espaço físico-social-econômico, alargando um exército de reserva, expropriado de direitos e moldado para não questionar a ordem estabelecida, como em uma esteira de produção.

Na atual conjuntura de flexibilização ultraliberal, observa-se uma tendência à fragmentação do espaço urbano, que é percebido como uma extensão do mundo mercantil em todas as esferas da vida. Isso ocorre porque a reprodução capitalista

depende da produção do espaço como uma mercadoria em si mesma, o que é considerado um elemento fundamental para a acumulação de capital. Nesse cenário, a incorporação da cidade como um negócio rentista tem um ressignificado da mudança de ação do próprio sistema que tenta ocupar todos os espaços da vida humana.

## **2.4 A cidade como negócio e o negócio da cidade**

A cidade como negócio tem sido um tema cada vez mais presente nas discussões políticas e econômicas das últimas décadas. Essa abordagem enfatiza a importância do livre mercado e da iniciativa privada para a acumulação de capitais e tem gerado impactos significativos nas dinâmicas de produção e uso do espaço urbano.

Considerando que o espaço é um produto social e, portanto, um terreno de luta política e econômica, é possível perceber diversas categorias analíticas que se tornam relevantes nesse contexto. Um exemplo disso é o agravamento das desigualdades sociais, fruto de um processo de erosão dos direitos sociais fundamentais. Essa situação ocorre porque o mercado não leva em consideração as necessidades e demandas das classes populares, priorizando a acumulação de riquezas de uma pequena parcela da população.

Outra questão relevante é a financeirização da habitação, que eleva o número de despossuídos e indivíduos endividados para manter uma taxa de lucros cada vez maior em um mercado cada vez mais especulativo e volátil. Essa situação gera uma forte pressão sobre as políticas públicas e sobre a oferta de moradia, uma vez que os investimentos imobiliários são cada vez mais voltados para atender às demandas de um mercado financeiro globalizado.

Nesse sentido, é importante debater como as dinâmicas de produção e uso do espaço urbano têm sido influenciadas por essa perspectiva ultraneoliberal. A ideia de que para garantir a compra da força de trabalho é necessário renunciar a direitos e garantias tem sido disseminada como uma solução para a crise econômica<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> A Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017) é um exemplo desse discurso, entretanto, segundo dados do Boletim nº 25, de maio de 2023, do DIEESE, o então formulado “trabalho intermitente” cresceu, mas renda média é inferior ao salário mínimo. Segundo Gobetti (2024), em estudo para a Fundação Getúlio Vargas, que analisou a concentração de renda no Brasil entre 2017 e 2022, é possível constatar que, enquanto a maioria da população adulta teve um crescimento nominal médio de 33% em sua renda no

Entretanto, essa abordagem revela uma crescente da mais-valia, que se traduz em uma maior exploração da força de trabalho e em uma maior desigualdade social.

Assim, a cidade como negócio implica em uma lógica de produção e uso do espaço urbano voltados para a obtenção de lucro, em que a cidade é vista como um produto a ser vendido e consumido, entretanto, nem todos que habitam na cidade podem desfrutar desse consumo. Saskia Sassen (1998, p. 200-201), em "A Cidade Global", aponta que

[...] com a dispersão geográfica de indústrias, as cidades industriais declinaram em relação as cidades que concentram serviços especializados, financeirizados e com gerenciamento e planejamento concentrado em um sistema difuso de relações econômicas, rompendo com a hierarquia urbana tradicional.

Entretanto, as novas condições de crescimento urbano contribuíram para a criação de elementos de uma nova classe alinhada às cidades globais, isto é, criou-se estratos de trabalhadores de altos salários e de baixos salários. Essa ideia tem sido impulsionada pelo crescente processo de globalização e pelo aumento da competição entre cidades pelo capital e pelas atividades ligadas ao setor de serviço.

O espaço urbano, ou melhor, o solo urbano, como um objeto que pode ser negociado e valorizado, tem levado a uma concentração de poder econômico nas mãos de poucos agentes do mercado imobiliário que, por sua vez, não precisam se localizar no mesmo território, mas controlam a produção e a distribuição do espaço urbano de acordo com seus interesses. Essa situação tem gerado desigualdades socioespaciais, uma vez que as áreas valorizadas são destinadas a empreendimentos de alto padrão, enquanto as áreas periféricas de baixa renda são relegadas a condições precárias e desvalorizadas.

Dessa forma, Gonzales (2016, p. 86) destaca que “tudo indica que a “valorização” mercantil dos terrenos é resultado de determinações e conjunturas complexas que têm a ver não só com as estruturas fundiárias locais, mas com as formas de organização da produção imobiliária e com a atuação do Poder Público Local, tanto na produção de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, quanto na sua capacidade de controlar a expansão e o uso do solo da cidade. Esse fato

---

período de cinco anos, marcado pela pandemia, a variação registrada pelos mais ricos foi de 51%, 67% e 87% nos estratos mais seletos. Entre os 15 mil milionários que compõe o 0,01% mais rico, o crescimento foi ainda maior: 96%. Como resultado disso, a proporção do bolo apropriada pelos 1% mais rico da sociedade brasileira cresceu de 20,4% para 23,7%% entre 2017 e 2022, mas mais de quatro quintos dessa concentração adicional de renda foi absorvida pelo milésimo mais rico, constituído por 153 mil adultos com renda média mensal de R\$ 441 mil, em 2022.

ocorre em diferentes contextos socioespaciais, desde áreas de baixa renda até áreas mais abastadas, onde se concentra em maior volume e se reproduz o capital.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a expansão imobiliária recorta e setoriza a cidade contribuindo para a segregação socioespacial, na qual indivíduos com menos recursos são “empurrados” para áreas precárias, enquanto as áreas mais privilegiadas são habitadas por pessoas com maior estabilidade financeira, tornando o acesso à cidade uma realidade de poucos. A lógica da produção imobiliária voltada para a mercantilização rentista impõe uma barreira intransponível para uma parcela significativa da população, pois, de acordo com Gonzales (2016, p. 15), é

Por meio do imóvel residencial (terreno mais edificação) se realiza a moradia, se produz e reproduz o serviço do alojamento, consumido pela população através do estatuto da compra e venda dos imóveis ou pelo seu aluguel. Os preços de monopólio obtidos para os aluguéis, nos diferentes setores urbanos, propiciam em última instância, as rendas de localização diferentes através das diferentes medidas de lucro suplementar possíveis de realizar em cada lugar da Divisão Social do Espaço Urbano (DSEU). Produz-se, assim na cidade, uma renda devida à localização, que se concretiza através dos preços de monopólio da habitação. Essa renda determina a medida dos preços dos terrenos e é chamada Renda Fundiária Urbana (RFU). Ela se realiza através da produção e reprodução da habitação. São as diferentes medidas desta renda, em cada diferente local de cidade, que determinam os preços dos terrenos.

Esse fato está relacionado a uma estrutura social extremamente estratificada, caracterizada por grandes diferenciais de acesso à riqueza e à concentração de renda, criando espaços com estrutura urbana adequada, mas também espaços informais caracterizados por moradias inadequadas, mas ocupadas e edificadas pela necessidade de acesso à vida urbana, como apontado por Abramo (2005; 2007, p. 27).

As assimetrias espaciais criada pela expansão imobiliária afetam negativamente a cultura local, a qualidade de vida e o ambiente urbano. Esse efeito é ainda mais grave nas comunidades marginalizadas, onde a falta de acesso a serviços básicos e a precariedade das condições de vida se acentuam. A pandemia do SARS-Cov-2<sup>8</sup> expôs ainda mais a vulnerabilidade dessas comunidades e a importância dos

---

<sup>8</sup> A pandemia da COVID 19 faz referência ao período de intensa circulação do vírus SARS-Cov-2 com infecções inicialmente na China. Esse vírus se espalhou por todos os continentes acompanhando o fluxo global de pessoas. Seu poder de contaminação, agravamento e adoecimento dos infectados levou muitos países a fecharem fronteiras e colocarem centenas de pessoas nas chamadas quarentenas, principalmente, entre os anos de 2020 e 2022, como forma de conter os altos índices de infectados. Essa pandemia revelou as difíceis condições de enfrentamento da pandemia em cidades com grandes desigualdades sociais e condições de infraestrutura precária. O planejamento urbano, assim, como sua estrutura de mobilidade, atendimento básico de saúde e moradia não atinge ou é planejado para não atingir a demanda das classes populares e, dessa forma, a pandemia da COVID 19, assim como outras



indivíduos que ali residem para o funcionamento da cidade como um todo. Por isso, é crucial considerar essas implicações ao planejar e executar projetos de expansão imobiliária, a fim de promover a inclusão social e a justiça urbana.

Entretanto, não é perceptível nenhuma mudança no *status quo* dos regimes urbanos, na precificação do espaço urbano ou ampliação de políticas públicas que possam reduzir as desigualdades socioespaciais, pelo contrário, assistimos a um momento de agravamento da crise global – fazendo um contraponto no contexto ampliado –, onde os países centrais se movimentam no sentido de tentar fazer um reajuste espacial elevando situações conflituosas e ameaçadoras para a Ordem Mundial. Podemos citar tais questões como o avanço de um discurso ultraconservador e de ódio em todos os sentidos em relação a minorias sociais como imigrantes do norte da África e Oriente Médio que buscam adentrar países europeus, assim como, imigrantes latinos que buscam entrar nos Estados Unidos; uma conjuntura de força para eleger governos ultraconservadores em escala global e uma “guerra silenciosa” de movimentação geopolítica pela hegemonia econômica entre países considerados potências econômicas após a Segunda Guerra e países “emergentes” que tentam consolidar sua hegemonia econômica através da concentração produtiva global.

Mesmo em escala global, os verdadeiros reflexos são sentidos em âmbito local, pois é na vivência do cotidiano que podemos perceber o impacto e as consequências das grandes disparidades socioeconômicas e os desequilíbrios territoriais impostos por conflitos regionais atualmente. Como exemplo, podemos citar as “*bidonvilles*” como foram chamadas as favelas na França, em uma reportagem de 27 de novembro de 2017, do site jornalístico El País, com o título “*Favelas em Paris, uma cicatriz na cidade-luz*”. Nessa matéria, retrata-se a questão dos desalentados que habitam os arredores de grandes cidades francesas que, entre as décadas de 1950 e 1970, acreditavam ter posto fim às favelas em suas paisagens urbanas.

Entretanto, a crise urbana não é apenas uma questão a ser enfrentada pelos países periféricos, o afunilamento das políticas neoliberais está incorporando espaços privilegiados dos países centrais. Ao fazer um resgate histórico das lutas sociais pelo direito à cidade e as crises constante do capitalismo na absorção do excedente, Harvey (2014, p. 39-40) ressalta que uma saída para a crise urbana de Nova Iorque,

---

passadas atingem, cruelmente, os mais desassistidos. Ver apontamentos de Krüger, N. F.; Krüger, C.; Ferreira, G. H. (2021), que discute a disseminação da COVID 19 a partir da reflexão sobre o direito à moradia no Brasil.

na década de 1970, foi uma aliança entre o poder estatal e as instituições financeiras, dessa forma, “o poder da classe do capital seria protegido à custa do padrão de vida da classe operária enquanto o mercado estivesse desregulado para fazer seu trabalho”.

Mesmo com as mazelas perenes oriundas das desigualdades sociais e incorporadas as diversas paisagens urbanas, a expansão do próprio espaço urbanizado trouxe mudanças nas relações sociais de consumo, onde

[...] a qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria para os que têm dinheiro, como aconteceu com a própria cidade em um mundo no qual o consumismo, o turismo, as atividades culturais e baseadas no conhecimento, assim como o eterno recurso à economia do espetáculo, tornaram-se aspectos fundamentais da economia política urbana [...]. (Harvey, 2014, p. 46).

A cidade como negócio, não deixa margem à política de Provisão de Bem-Estar, pois os interesses econômicos muitas vezes se sobrepõem aos interesses sociais, resultando em cidades cada vez mais excludentes e segregadas. As políticas neoliberais que incentivam a privatização dos serviços públicos, a desregulação do mercado imobiliário e a flexibilização das leis trabalhistas, por exemplo, contribuem para a intensificação das desigualdades e o aprofundamento da crise urbana.

No contexto atual da produção do espaço urbano, a cidade não é mais vista apenas como um lugar para viver, mas como um produto a ser valorizado e comercializado, a exemplo da análise de Rowland Atkinson na obra denominada *Alpha City*, que trata da apropriação do espaço urbano pelas elites e os impactos dessa ação sobre os mais pobres. Nesses escritos, Atkinson (2021, p. 9) volta seu olhar sobre Londres na atual conjuntura da acumulação capitalista no espaço urbano, relatando que:

Esta é uma cidade cada vez mais voltada para o dinheiro, não para as pessoas. É aqui que o capital, o capitalismo e a elite capitalista se encontram. Ao fazer isso, essas forças combinadas rasgaram a declaração de missão da cidade como um lugar para todos. Agora, talvez mais do que nunca, é um parque de diversões para os ricos e uma estufa na qual o capital é cultivado em condições hidropônicas, cuidadosamente tratado pelos políticos da cidade e pelas instituições financeiras<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> This is a city increasingly for money, not for people. It is here that capital, capitalism and the capitalist elite come together. In doing so, these combined forces have torn up the mission statement of the city as a place for all. Now, perhaps more than ever before, it is a playground for the wealthy and a hothouse in which to grow capital under hydroponic conditions, carefully tended by the city's politicians and financial institutions. (Atkinson, 2021, p. 9, trad. nossa).

Nessa lógica, a segregação urbana é uma expressão da contradição entre o espaço urbano como um valor de uso e um valor de troca. Embora a segregação tenha sido um fenômeno presente em diferentes momentos históricos, no capitalismo, ela assume uma nova forma, uma vez que a produção do espaço como uma mercadoria é essencial para o processo de acumulação de capital.

O que Atkinson chama de “colonização pelo capital” é a essência de um processo ultraliberal que coloca em risco todas as conquistas sociais de integração urbana, seja em menor ou maior escala. Nesse sentido, a segregação urbana é uma maneira lógica de separar os elementos da cidadania ligados ao capital, criando uma hierarquia de diferenciação que intensifica as desigualdades e contribui para a exclusão social.

## **2.5 Na cidade, tudo que é sólido desmancha no ar**

Fazendo uma analogia com os escritos de Marx e Engels, em sua obra "O Manifesto Comunista", de 1848, é possível compreender a dinâmica de mudanças que ocorrem nas cidades desde a Revolução Industrial. A ascensão da classe burguesa e a exploração da força de trabalho desencadearam transformações profundas na organização social e espacial das cidades, como retratado na frase "tudo que é sólido desmancha no ar". Desde então, a cidade tem vivido uma constante metamorfose, em que mudanças rápidas e profundas tornaram-se cada vez mais frequentes.

Destarte, Marx e Engels perceberam as movimentações sociais que resultaram das alterações políticas, econômicas e culturais na Europa do século XIX, principalmente, nas cidades que passavam pelo intenso processo de industrialização e ascensão da classe burguesa, assim, afirmaram que

a burguesia não poderia existir sem revolucionar incessantemente os instrumentos de produção, por conseguinte, as relações de produção e, com isso, todas as relações sociais. Pois, a conservação inalterada do antigo modo de produção era, pelo contrário, a primeira condição de existência de todas as classes industriais anteriores. Essa subversão contínua da produção, esse abalo constante de todo o sistema social, essa agitação permanente e essa falta de segurança distinguem a época burguesa de todas as precedentes. (Marx; Engels, 2005, p. 43).

Com essa afirmação, Marx e Engels pontuam que a sociedade capitalista, com suas instituições e valores tradicionais, está constantemente em um estado de mudança e transformação. Ele argumentou que a rapidez e a intensidade dessas

mudanças resultam na desintegração de muitas instituições sociais e valores que antes eram considerados fundamentais. Dessa maneira, “tudo que é sólido desmancha no ar” e as pessoas são obrigadas a enfrentarem as realidades de suas posições sociais e das relações de poder que existem entre elas, pois a luta de classes e as mudanças sociais são inevitáveis em uma sociedade capitalista.

Para Berman (2007), todo o empenho despendido pela burguesia ao longo do tempo é para garantir a perpetuação de poder sobre as demais camadas da sociedade, portanto, afirma que:

Apesar de todos os maravilhosos meios de atividade desencadeados pela burguesia, a única atividade que de fato conta, para seus membros, é fazer dinheiro, acumular capital, armazenar excedentes; todos os seus empreendimentos são apenas meios para atingir esse fim, não têm em si senão um interesse transitório e intermediário. Os poderes e processos ativos, que tanto significam para Marx, não passam de meros incidentes e subprodutos para os seus agentes. Não obstante, os burgueses se estabeleceram como a primeira classe dominante cuja autoridade se baseia não no que seus ancestrais foram, mas no que eles próprios efetivamente fazem. (Berman, 2007, p.104-105).

Desse modo, a expansão do capitalismo e a globalização aceleraram ainda mais esse processo de transformação da sociedade e, conseqüentemente, das cidades, com a intensificação das relações econômicas, culturais e sociais em escala mundial. Novas tecnologias e modos de produção transformaram a paisagem urbana, criando novos espaços e novas formas de sociabilidade.

Lefebvre (1991, p. 73) ao tratar sobre os aspectos do cotidiano no mundo moderno, ressalta que:

O novo, de alguns anos para cá, é que as conseqüências da industrialização, numa sociedade dominada pelas relações de produção e de propriedade capitalistas (um pouco modificadas, mas conservadas em sua essência), se aproximam de seu termo: uma *cotidianidade* programada num *ambiente urbano* adaptado para esse fim. A cidade tradicional explode, enquanto a urbanização se estende, o que permite hoje semelhante empresa. À cibernetização da sociedade corre o risco de produzir-se por este caminho: organização do território, instituição de vastos dispositivos eficazes, reconstituição de uma vida urbana de acordo com um modelo adequado (centros de decisão, circulação e informação a serviço do poder). (grifos do autor).

No entanto, essa dinâmica de mudança constante da vida urbana também gera desigualdades e conflitos, como a segregação espacial, a gentrificação, a exclusão social, além da notória degradação ambiental. Assim, é importante compreender as transformações da cidade não apenas como um processo natural e inevitável, mas como resultado de disputas políticas e sociais, em que diferentes

atores buscam construir e reconstruir o espaço urbano de acordo com seus interesses e visões de mundo.

Portanto, o próprio termo “cidade” nos remete a uma grande variável quanto a sua definição, já que, a pluralidade das conceituações, por si só, já nos induz a uma desconstrução permanente do seu entendimento, mas não afasta a observação da sua constante metamorfose, principalmente nas suas relações sociais e nos reflexos impostos ao espaço construído, uma vez que, desde os primórdios da história humana, a cidade tem sido palco de uma série de transformações em sua estrutura e em sua relação com as pessoas que a habitam, principalmente, após as mudanças decorrentes do processo produtivo industrial.

Assim, a modernidade trouxe mudanças significativas para a cidade, desde o século XIX até os dias de hoje. Com a expansão da industrialização e o avanço da tecnologia, a sociedade experimentou uma dinâmica cada vez mais veloz, afetando a forma como as pessoas se comunicam, se movimentam e se relacionam entre si.

As transformações da modernidade na cidade podem ser vistas em diversos aspectos, como na arquitetura, com a construção de prédios cada vez mais altos e monumentais, ou na mobilidade urbana, com a introdução de meios de transporte mais eficientes e rápidos. No entanto, essa dinâmica frenética é um reflexo da ideologia capitalista que valoriza a acumulação de bens e a constante alteração no modo de produção para manter a hegemonia dos detentores dos meios de produção.

Em um mundo onde a mudança é constante, o que é considerado permanente na cidade não se sustenta. As cidades precisam se adaptar e se reinventar constantemente para acompanhar as transformações sociais, econômicas e tecnológicas da modernidade. Isso pode ser visto nas novas tendências urbanas que ganham força no século XXI, como, por exemplo, as chamadas “cidades empreendedoras ou cidades inteligentes<sup>10</sup>”, que se colocam à disposição dos mais variados tipos de capitais, entretanto, não visam empreender esforços para equilibrar questões como desigualdade social e justiça espacial.

---

<sup>10</sup> O termo foi criado na década de 1990, com foco principalmente nas novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) que estavam sendo incorporadas na infraestrutura urbana. O California Institute for Smart Communities foi um dos primeiros a avaliar como as comunidades poderiam se tornar inteligentes e como uma cidade poderia ser projetada para implementar tecnologias de informação (Alawadhi et al., 2012 apud Lopes; Leite, 2021). Entretanto, o termo “cidade inteligente” está relacionado ao processo de terceirização das atividades de gestão pública das cidades e promove as “guerras fiscais” empreendidas por governos locais para atração, principalmente, de empresas do setor terciário e tecnologias, aspecto cada vez mais presente na incorporação das cidades nos circuitos globais da economia ultraliberal.

Nesse contexto, a produção do espaço e, especificamente o espaço urbano, é um processo complexo que envolve vários níveis da realidade, os quais são momentos diferenciados da reprodução geral da sociedade. Desse modo, podemos apontar três níveis importantes para nossa análise nos próximos capítulos. O primeiro nível é o da dominação política, que se refere à relação de poder estabelecida entre as classes sociais e seus representantes políticos no controle e gestão do espaço urbano. A dominação política pode ser vista nas decisões tomadas pelos governantes sobre o uso e ocupação do solo, a localização e distribuição de equipamentos urbanos, a infraestrutura e o transporte, entre outros aspectos que afetam a vida da população.

O segundo nível é o das estratégias do capital, que visam à reprodução continuada do sistema econômico. Nesse sentido, a produção do espaço urbano é uma atividade que se orienta para a acumulação do capital, isto é, para a obtenção de lucro. As estratégias do capital incluem a mercantilização do espaço urbano, a especulação imobiliária, a gentrificação e a privatização de áreas públicas, entre outras práticas que objetivam a valorização do espaço urbano como mercadoria.

O terceiro nível é o das necessidades e desejos vinculados à realização da vida humana. A produção do espaço deve ser orientada para atender às necessidades da população em termos de moradia, transporte, lazer, cultura e serviços públicos. A qualidade do espaço urbano é fundamental para a qualidade de vida das pessoas e para o exercício da cidadania. Além disso, o espaço urbano deve ser pensado em termos de sustentabilidade ambiental e de respeito aos direitos humanos.

Entretanto, há uma luta constante entre várias forças que envolvem a sociedade conectada globalmente, mas que são sentidas de fato no cotidiano, no espaço vivido, no contraponto do espaço concebido. Contudo, as falhas do sistema também são demasiado evidentes. Vivemos cada vez mais em cidades divididas, fragmentadas e propensas a conflitos. O modo como vemos o mundo e definimos possibilidades depende do lado da pista em que nos encontramos e a que tipo de consumismo temos acesso. (Harvey, 2014, p. 47).

Desse modo, a dispersão da cidade repercutirá sobre a experiência urbana na sua dimensão pública e também terá um impacto sobre a experiência mais básica do indivíduo na cidade, a experiência urbana individual, a experiência do corpo na cidade que tem como primeiro movimento a apreensão da cidade pelo caminhar. É

esta possibilidade que a condição da cidade dispersa dificulta ao se caracterizar pela descontinuidade, pela interrupção dos espaços constituídos.

Em uma análise prévia do nosso objeto, as cidades que configuram o espaço insular do aglomerado urbano maranhense apresentam locais desconexos entre seus bairros, divididos em espaços que dificultam o movimento e a circulação dentro das cidades que, para abrir caminho para novas ocupações no interior da ilha, constituíram uma malha viária radial (a Avenida Castelo Branco, a Avenida Jerônimo de Albuquerque e a Avenida dos Franceses e as MA-201, MA-203, MA-204), privilegiando espaços e excluindo outros, mas sem que estes fiquem totalmente isolados, mas sim tratados como espaços de reserva ou interstícios urbanos para uma eventual mudança de direcionamento da expansão continuada das cidades.

Dessa maneira, a lógica da acumulação de capital no setor imobiliário encontra-se profundamente entrelaçada com a expansão contínua do tecido urbano nas cidades brasileiras. Esse processo não apenas envolve a resignificação do espaço urbano, mas também a criação de novos modelos habitacionais, além de promover uma segregação socioespacial fundamentada na precificação imobiliária. Tais mudanças são reflexos diretos da evolução das relações capitalistas, as quais priorizam a maximização dos lucros.

A abertura de capital das empresas de incorporação é um marco para a nova tendência da produção imobiliária no país. Pois, a enorme capitalização dessas empresas e sua lógica de crescimento contínuo impulsionam a realização de fusões, aquisições e parcerias, que passam a ser evidenciadas como práticas correntes no setor. (Rufino, 2012, p. 72).

Nesse contexto, assistimos a uma redução significativa do papel do Estado na regulação do mercado imobiliário, abrindo espaço para a predominância das relações ultraliberais. Essa tendência coloca em xeque não apenas a acessibilidade à moradia, mas também a própria configuração dos espaços urbanos, que passam a ser moldados de acordo com os interesses econômicos das elites financeiras.

Por conseguinte, é importante destacar que as questões abordadas neste estudo vão além da escassez ou disponibilidade de terra para moradia. Elas envolvem também o processo de aquisição e acumulação de terra por uma minoria privilegiada em detrimento da maioria empobrecida, que não conseguem adentrar à lógica da acumulação e acabam sendo expropriadas do acesso à cidade. Essa maioria busca ativamente ser incluída na partilha dos benefícios gerados pela vida

urbana e luta por ordenar o espaço de acordo com seus interesses e visão, especialmente quando o Estado se mostra ausente.



### 3 A FORMAÇÃO ECONÔMICA E A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NO MARANHÃO

A totalidade aqui não é a de um organismo único como o corpo humano. Trata-se de uma totalidade ecossistêmica como múltiplas espécies de atividades concorrentes ou colaborativas, com uma história evolutiva aberta a invasões, novas divisões de trabalho e novas tecnologias, um sistema em que algumas espécies e subsistemas desaparecem, enquanto outros se formam e florescem, ao mesmo tempo que os fluxos de energia criam mudanças dinâmicas que apontam para o toda a sorte de possibilidades evolutivas. (Harvey, 2018, p. 54).

No presente capítulo, discutiremos o contexto da reestruturação produtiva e urbanização resultante desse processo, com foco nos aspectos espaciais do primeiro núcleo urbano do Maranhão. É fundamental considerarmos as especificidades de cada lugar, uma vez que as cidades contemporâneas localizadas nas regiões periféricas do mundo ocidental enfrentam diversos desafios decorrentes dessas transformações.

Primeiramente, devemos ressaltar que as mudanças ocorridas no sistema capitalista desde o século XVIII convergiram, através de constantes transformações, para o que chamamos de capital financeiro. Esse fenômeno surge a partir da especulação e virtualização do capital, atuando de diversas formas em busca de reprodução e acumulação. Assim, a reestruturação produtiva, que surgiu após a crise do modelo fordista, trouxe alterações significativas no modo de produção, incorporando um modelo mais "flexível" sob uma ideologia liberal que não exclui o papel do Estado, mas o torna necessário dentro do processo de acumulação. Além disso, ocorreu uma substituição da concentração produtiva pela especulativa por meio do rentismo.

Essas mudanças afetam todo o processo de produção do espaço urbano, uma vez que a fluidez do capital deve ser garantida no desenvolvimento das cidades. Nessa perspectiva, Harvey (2005, p. 166) discute a transição do perfil administrativo para o empreendedorismo das cidades, após a década de 1970. Segundo ele,

a ascensão do empreendedorismo urbano talvez tenha desempenhado um papel importante na mudança geral da dinâmica do capitalismo, passando de um regime fordista-keynesiano de acumulação capitalista para um regime de 'acumulação flexível'.

Essa passagem para as chamadas cidades empreendedoras se alinha às mudanças do sistema econômico, o que influenciou na organização espacial dos países, inclusive, no Brasil, que teve, na sua organização espacial, um modelo de

desenvolvimento que privilegiou determinadas regiões e espaços em detrimento de outros, como exemplo, podemos apontar o processo de metropolização que aconteceu na década de 1970, período no qual a escolha das cidades metrópoles propiciou a concentração produtiva do país.

A emergência de um “novo regime econômico”, impulsionado pelo destacado papel das finanças e dos serviços assumindo no fim do século XX, redimensiona a importância dos grandes centros metropolitanos na dinâmica de acumulação que se desenrola cada vez mais na escala global. A emergência dessa nova configuração econômica, que atribui maior importância aos segmentos financeiros e de serviços, torna o tempo, em estado bruto, um fator de custo mais significativo que o peso das mercadorias acabadas ou das matérias-primas. (Santos, 2018, p. 18).

No entanto, a concentração produtiva resultou em uma desigualdade estrutural entre as diferentes regiões do Brasil, criando um país diverso e desigual em sua unidade territorial, tanto dentro como entre as regiões político-administrativas. Essa desigualdade se manifesta de várias formas nos espaços urbanos, uma vez que o ambiente construído é resultado das interações sociais variadas, que se manifestam de maneiras diferentes no espaço. Portanto, qualquer alteração na organização econômica, cultural e/ou política da sociedade tem impactos significativos nos espaços construídos.

Assim, as mudanças na configuração produtiva são meios de garantir a acumulação capitalista, que está constantemente aperfeiçoando seus instrumentos ideológicos, econômicos e políticos para mobilizar a divisão social e material do trabalho, buscando valorização do valor.

A reestruturação produtiva desempenhou um papel fundamental no processo de globalização, permitindo uma aproximação entre os espaços e rompendo com a hierarquização formal das cidades. Isso resultou em alterações nos fluxos de pessoas, mercadorias e informações, mas também gerou contradições dentro do espaço urbano, que, em muitos casos, se tornou fragmentado ou disperso. Segundo Titton (2011, p. 5):

Os impactos territoriais da nova economia são diversos. À medida que uma parte crescente da produção ocorre fora das indústrias, a cidade como um todo se torna um território produtivo. O desenvolvimento econômico depende cada vez mais da acessibilidade e da conexão com grandes redes de transporte.

Para que as cidades, lugares, territórios ou regiões possam se inserir nesse novo contexto produtivo, há constantes disputas locacionais, fiscais e legais em busca

de atrair esse capital internacionalizado. Isso torna os espaços reféns desse modelo de produção, aceitando as condições impostas por esse processo.

Nesse contexto, ressaltamos que o espaço em si não é gerador das assimetrias escalares oriundas da reestruturação produtiva, mas sim uma conjuntura de fatores e interesses que possibilitam as condições de transformações espaciais. Para Sassen (2010, p.18), os projetos de poder de empresas globais, as capacidades técnicas da Tecnologia da Informação (TIC) e a conjuntura supranacional do Estado começam a constituir escalonamentos além do nacional como, por exemplo, a cidade global e mercados globais, isso desestabiliza parcialmente as hierarquias escalares que expressavam as relações de poder e a economia política de um período passado.

Assim, observamos o rompimento das relações sociais dispostas em fragmentos dentro da cidade e do urbano para uma passagem de ligações diretas interconectadas através de redes materiais e virtuais. A cidade deve ser produtiva, consumida e negociada, o local da função social perde cada vez mais espaço para a totalidade funcional.

### **3.1 Histórico da formação econômica do Maranhão**

Todas as vicissitudes descritas caracterizam a formação econômica do Estado – condicionalmente e condicionada pelo perfil social e cultural do escravismo – em modelo que, no período colonial, transferia a metrópole quase toda a riqueza criada e, então, como posteriormente, acumulava fortemente a renda; não criava infra-estrutura; impedia a elevação da tecnologia da produção e a formação de um mercado interno significativo; condicionava o processo produtivo ao mercado externo (com a conseqüente propensão a monocultura), cujas exigências qualificativas não sabia, contudo, enfrentar; flutuava em ondas de prosperidade e depressão, à mercê das conjunturas externas. (GOMES, 1981, p. 24).

A inserção do Maranhão na dinâmica de reestruturação econômica é permeada por um intrincado conjunto de mudanças internas no âmbito do espaço produtivo local. Como apontado por Gomes (1981), o desenvolvimento do estado maranhense foi moldado por estratégias que, lamentavelmente, mostraram-se ineficazes, ressaltando uma característica profundamente arraigada proveniente do período colonial: o sistema escravista, que deixou sua marca de forma impactante e excludente tanto no panorama social quanto no cultural. Além disso, do ponto de vista econômico, a notável dependência do mercado externo e a limitada dinâmica do mercado interno colocaram o Maranhão em uma posição periférica no contexto produtivo mais amplo.

Essas marcas coloniais foram repassadas para a configuração econômica do estado, assim como na configuração urbana das cidades maranhenses. Nesse quesito, podemos apontar que, no auge do chamado “Período Pombalino” (1750-1777<sup>11</sup>), a cidade de São Luís vivenciou um momento de grande opulência na sua arquitetura, entretanto, a concentração de renda e terras limitou-se a um núcleo centro-comercial próximo ao Cais da Sagração.

[...] na segunda metade do século XVIII ocorre o incremento da população da cidade que passa de 854 habitantes em 1718 para 16.580 em 1788, com impactos positivos na produção e com a concentração de atividades econômicas em São Luís. Ocorre, neste período, a valorização do solo urbano e se verifica uma maior diversidade nos tamanhos dos lotes. (Lopes, 2008, p. 18-19).

A partir desse núcleo urbano, teve início o processo de povoamento da Ilha do Maranhão, também conhecida como Ilha de Upaon Açu. Ao longo dos séculos XVIII e XIX, essa área compacta e densamente habitada emergiu como o epicentro das atividades urbanas e administrativas do estado. Essa transformação do espaço urbano foi influenciada diretamente pela concentração econômica e pelo poder político-administrativo que predominavam no território insular, moldando o cenário que hoje compreende os municípios conurbados que constituem a Grande São Luís.

No contexto atual, é de suma importância ressaltar e analisar os fatores históricos de relevância intrínseca à economia maranhense, os quais tiveram uma influência marcante na configuração do espaço urbano na ilha, além de terem contribuído para a formação de um mercado imobiliário em consonância com a abordagem mais abrangente da financeirização do solo urbano. Para atingir uma compreensão integral desses aspectos, torna-se imprescindível considerar tanto a escala temporal envolvida quanto as técnicas aplicadas na metamorfose da paisagem urbana. De acordo com a percepção de Carlos (2008, p. 234), a transformação do espaço-mercadoria em um produto imobiliário acarreta uma alteração substancial nas suas características em relação ao passado.

Nesse cenário, é essencial examinar não apenas as cidades que compõem a Ilha do Maranhão, mas também abranger todo o estado. A razão disso reside nas décadas de 1970, 1980 e 1990, em que uma parcela significativa do território maranhense ainda mantinha sua feição rural. Mesmo nesse cenário, áreas com

---

<sup>11</sup> O Período Pombalino ocorreu do ano 1750 a 1777 e refere-se ao tempo em que o Marquês de Pombal, Sebastião José de Carvalho e Melo, exerceu o cargo de Primeiro-Ministro de Portugal. Cf. Viveiros (1954).

histórico de ocupação mais antigo estavam atravessando um processo de urbanização acelerado. O Censo de 1980 sublinha essa transição:

Estado, ainda, eminentemente rural, o Maranhão apresenta grandes contrastes na ocupação com áreas já de grande densidade de população, coexistindo com áreas de povoamento bastante recente rarefeito e outras, ainda, não ocupadas. Essa situação resulta do fato do Oeste do estado ser uma das mais dinâmicas áreas de fronteira agrícola do país, integrada no conjunto das áreas de fronteira de recursos das regiões Norte e Centro-Oeste, localizadas nas margens oriental e meridional da floresta amazônica. (IBGE, 1981, p. 11).

Dessa forma, a reestruturação produtiva desempenha um papel fundamental nesse contexto. A incorporação da Ilha do Maranhão na lógica da reestruturação produtiva resultou em transformações significativas na configuração do espaço urbano. Essa reestruturação está relacionada a mudanças nas atividades econômicas predominantes e na organização do trabalho, o que tem reflexos diretos na paisagem urbana.

Além disso, é imprescindível considerar a escala temporal para uma compreensão abrangente da financeirização imobiliária do solo urbano na Ilha do Maranhão. Ao longo do tempo, diferentes técnicas e práticas foram empregadas para transformar o espaço em mercadoria. A análise dessa escala temporal auxilia na identificação das mudanças ocorridas no mercado imobiliário e na produção do espaço urbano.

Outro elemento relevante são as técnicas utilizadas na transformação da paisagem urbana. A financeirização do solo urbano envolve a aplicação de práticas específicas, como especulação imobiliária, verticalização e revitalização de áreas degradadas. Compreender como essas técnicas foram incorporadas à produção do espaço urbano na Ilha do Maranhão contribui para a compreensão do fenômeno da financeirização.

Portanto, ao considerar essas categorias e elementos do processo de financeirização do solo urbano, é possível obter uma visão mais abrangente da transformação do espaço urbano na Ilha do Maranhão e da emergência de um mercado imobiliário no contexto mais amplo da reestruturação produtiva. Essa análise possibilita a identificação das dinâmicas e agentes envolvidos nesse processo, contribuindo para uma reflexão aprofundada sobre as implicações sociais, econômicas e políticas da financeirização do solo urbano.

Nesse sentido, o histórico econômico do estado é um dos fatores de relevância para o entendimento da constituição do espaço maranhense, suas nuances

e suas metamorfoses. Em relação à historiografia do estado do Maranhão, temos uma periodização já bem definida dos ciclos econômicos e políticos entre os estudiosos do tema<sup>12</sup>, que identificaram períodos em que houve significativas mudanças nos espaços políticos, econômicos, culturais e sociais no território, principalmente nos espaços de concentração político-econômica, como é o caso da capital maranhense, São Luís.

Tendo em vista esse conjunto de fatores que convergiu na atual configuração político-territorial do estado – e conseqüente concentração da estrutura urbana na Ilha do Maranhão – apresentamos um quadro sintético dos aspectos que serão importantes para entendermos o processo histórico e como a reestruturação produtiva foi percebida no território maranhense:

Quadro 1 – Síntese das características históricas predominantes do território maranhense 1612-1990

Períodos	Fases	Características predominantes
1612-1755	Primeiras tentativas de estruturação colonial no território maranhense.	O período de ocupação colonial no sentido Litoral-interior (norte-sul) com uma estrutura, primeiramente, voltada para a defesa e sem investimentos coloniais que massificasse um processo sólido de ocupação territorial e pudesse dinamizar a economia local ou acúmulo de capital;
1755-1820	Estrutura colonial algodoeira e primeira dinâmica urbana de São Luís.	O período de investimento na extração de especiarias e na monocultura de arroz e algodão, essas últimas voltadas para a exportação, ressaltando a importância da Ilha do Maranhão devido à situação geográfica e ao porto localizado em São Luís;
1820-1900	Reduzida disponibilidade de recursos financeiros que pudessem diversificar e dinamizar a industrialização em território maranhense.	O período de tentativa de industrialização do território maranhense, mas sem uma dinâmica de mercado que pudesse garantir a prosperidade do processo industrial;
1900-1990	Concentração populacional na Ilha do Maranhão, início	O período de grandes projetos agroindustriais e portuários que deu novas dinâmicas político-econômicas ao

<sup>12</sup> Cf. Jerônimo de Viveiros (1958); Gomes (1981); Meireles (2001); Ribeiro Jr. (2001).

	da verticalização e periferização da capital maranhense	território maranhense, no entanto, sem uma estrutura capaz de desenvolver um mercado autônomo e industrializado similar aos polos regionais da região Norte ou Nordeste.
--	---	--

**Fonte:** O autor (2024).

É inegável que o processo de constituição do espaço urbano no território insular do Maranhão passou por momentos cruciais que moldaram sua configuração atual. Até meados do século XX, a Grande Ilha, que hoje compreende quatro municípios distintos, não possuía essa divisão, uma vez que a consolidação dos limites municipais, conforme os conhecemos atualmente, só ocorreu em 2017. Portanto, a compreensão da formação histórica do espaço urbano na Ilha de São Luís concentra-se primordialmente no delineamento e na expansão da capital maranhense, São Luís.

É a partir do desenvolvimento da própria São Luís que observamos o desdobramento gradual dos municípios circundantes por meio de processos de desmembramento ao longo do século XX. Um caso notório que ilustra esse fenômeno é o município de São José de Ribamar. Em 24 de setembro de 1922, São José de Ribamar foi elevado à categoria de vila, marcando um momento emblemático na história da região, pois foi nessa data que se desmembrou do município de São Luís, que, por sua vez, é a capital do estado do Maranhão.

Esse processo de desmembramento não apenas conferiu uma identidade administrativa distinta a São José de Ribamar, mas também representou a capacidade de adaptação e descentralização da gestão pública objetivando atender às demandas e peculiaridades locais. Entretanto, somente em 1954, São José de Ribamar foi oficialmente elevado à categoria de município, separando-se definitivamente de São Luís. Essa mudança permitiu que o município tivesse autonomia administrativa<sup>13</sup>.

No caso do município de Paço do Lumiar, apenas em 1961, foi oficialmente desmembrado do município de São Luís e elevado à categoria de município, até esta atual configuração territorial, o município passou por algumas formatações, inclusive sendo anexado ao município de São José de Ribamar, ficando assim, atualmente,

<sup>13</sup> Elevado à categoria de município com a denominação de Ribamar pelo Decreto-lei Estadual n.º 820, de 30-12-1943, sendo desmembrado de São Luís. Com sede no atual distrito de Ribamar e constituído do distrito sede. [...] Pela Lei Estadual n.º 2.980, de 16-09-1969, o município de Ribamar voltou a denominar-se São José de Ribamar. (IBGE, 1959).

sem limites com São Luís, na conurbação São Luís – São José de Ribamar – Paço do Lumiar<sup>14</sup>.

O histórico de ocupação populacional e colonial da Ilha do Maranhão se iniciou por São Luís, primeiramente, por “invasão francesa”, em 1612, e após pela “retomada” luso-espanhola, em 1615. Nesse primeiro momento, houve pouco interesse na efetividade das atividades coloniais, pois a metrópole portuguesa estava empenhada na exploração de outras capitanias em que a estrutura colonial dava retorno econômico. Assim, como afirma Ribeiro Jr., 2001, p. 61:

Mas a São Luís dos primeiros 150 anos não prosperou como Olinda/Recife e Salvador do açúcar e do poder, e o Rio de Janeiro, que sofreu a influência do eldorado mineiro nos primeiros anos do século XVIII, inclusive transformando-a em capital da colônia Brasil, e isto em 1763. O jesuíta de **Os Sermões**, Padre Antônio Vieira, que pelo Maranhão esteve no meado dos dezesseis, exarava, em prosa, a pobreza da região, deixando passar em suas entrelinhas a oferta restringida de gênero de primeira necessidade mesmo em São Luís: *“O estilo de pouco governo, com que se vive naquelas partes, porque, exceto a cidade de São Luís do Maranhão, onde poucos tempos pra cá se corta carne algumas vezes, em todo o Estado não há açougue nem ribeira, nem horta, nem tenda onde se vendam as coisas usuais para o comer ordinário, nem ainda um arrátel (460,80 g) de açúcar com o que se fazer na Terra... Na ilha do Maranhão, responde muito mal a terra com o pão natural daquelas partes, que é a mandioca...”* (grifos do autor).

Esse panorama de início colonial é um indício da dificuldade em empreender atividades comerciais exploratórias pela Coroa Portuguesa nesse primeiro momento, pois a atenção real volta-se para o extrativismo do pau-brasil e a produção de açúcar, duas atividades de rentabilidade na colônia brasileira e muito atrativas para o mercado europeu daquele período.

O pouco dinamismo econômico agrava-se após a expulsão holandeses. Os solos da região não apresentavam a mesma fertilidade que os massapês nordestinos utilizados para a cultura da cana-de-açúcar. Para piorar, no

<sup>14</sup> Distrito criado com a denominação de Paço Lumiar, pela Resolução Régia de 18-06-1757. Elevado à categoria de vila com a denominação de Paço do Lumiar, pela Carta Régia n.º 7, de 29-04-1835. Em divisão administrativa referente ao ano de 1911, o município é constituído do distrito sede. Pelo Decreto Estadual n.º 47, de 27-02-1931, o município é extinto, sendo seu território anexado ao município de Capital Estadual (São Luís), como simples distrito.

Em divisão administrativa referente ao ano de 1933, o Paço de Lumiar figura com o distrito do município de São Luís. Assim permanecendo em divisões territoriais datadas de 31-XII-1936 e 31-XII-1937. Pelo Decreto-lei Estadual n.º 159, de 06-12-1938, o distrito foi extinto, sendo seu território anexado ao distrito de São José de Ribamar, do mesmo município de São Luís.

Pelo Decreto-lei Estadual n.º 820, de 30-12-1943, o município de São José do Ribamar passou a denominar-se Ribamar. Sob o mesmo decreto é elevado à categoria de município.

Em divisão territorial datada de 1-VII-1950, Paço de Lumiar é uma localidade do município de Ribamar (ex-São José do Ribamar). Assim permanecendo em divisão territorial datada de 1-VII-1955. Elevado à categoria de município com a denominação de Paço de Lumiar, pela Lei Estadual n.º 1.890, de 07-12-1959, desmembrado de Ribamar. Sede no atual distrito de Paço de Lumiar (ex-povoado). Constituído do distrito sede. Instalado em 14-01-1961.

Em divisão territorial datada de 1-VII-1960, o município é constituído do distrito sede. Assim permanecendo em divisão territorial datada de 2007.



Norte, houve a desarticulação do mercado de fumos e outros produtos tropicais, impedindo a dedicação a uma atividade que permitisse iniciar um processo de capitalização e desenvolvimento levando novamente as colônias do Norte a serem abandonadas a sua própria sorte. (Rolim Filho, 2016, p. 10).

Após a ocupação do Maranhão pelos holandeses, entre 1641 e 1644, o comércio local e as atividades da monocultura de açúcar foram fragilizadas marcando as dificuldades do processo de desenvolvimento da região, principalmente as cidades de São Luís e Alcântara que eram importantes centros comerciais e portuários do período e estabeleciam inclusive um entreposto entre a região norte com a metrópole portuguesa. As dificuldades comerciais entre os colonos e a metrópole ocasionaram vários motins durante o século XVII até a eclosão da mais conhecida e primeira revolta nativista – a chamada de “Revolta de Bequimão<sup>15</sup>” – que tinha como pauta o descaso da Coroa Portuguesa com a colônia, cobrando medidas de incentivo ao processo de colonização na capitania.

O rompimento com esse período de escassez somente iria acontecer com a implantação da Companhia de Comércio do Grão-Pará e Maranhão, já no século XVIII. Ao contrário da antiga Companhia de Comércio (que de tão odiada pelos colonos levou à revolta de Bequimão e cujo principal objetivo era garantir o monopólio da produção e comércio à Coroa), essa nova Companhia de Comércio tinha como objetivo fornecer aos lavradores meios próprios para lavoura, como escravos, ferramentas, mantimentos, crédito para os primeiros anos de produção, além de promover o comércio na região (Rolim Filho, 2016, p. 20).

Esse período fez o Maranhão experimentar um período econômico vultuoso, colocando-o, pela primeira vez, em contato com a exportação de sua produção para mercados que passavam pela efervescência industrial na Europa, concentrando essa acumulação de ganhos na cidade de São Luís. É nesse período que a cidade teve seu primeiro crescimento urbano e populacional com um núcleo central edificado e calçado.

Verifica-se, com isso, o papel que representará na economia maranhense o mercado externo. Será ele o único fator determinante de qualquer atividade econômica de vulto, sempre se ignorando as potencialidades regionais e a criação de um mercado interno local. Ainda assim, toda a economia girava em São Luís, onde se concentrava as maiores atividades da região destinadas para produção de gêneros de exportação. Era o início da primeira falsa euforia maranhense.

---

<sup>15</sup> Cf. Coutinho (2004), essa revolta iniciou-se em 1684, e exigia o fim do monopólio da Companhia Geral de Comércio do Maranhão, a expulsão dos Jesuítas, contrários à escravidão dos indígenas, e a ampliação do comércio entre a colônia e sua metrópole.

Apesar do primeiro dispositivo legal conhecido emanado por uma autoridade real em que se mostra interesse pelo algodão ter ocorrido já em 1722, a sua exportação só foi autorizada a partir de 6 de janeiro de 1757 (Viveiros, 1954, pag. 31 e 33), após Pombal, portanto. As primeiras remessas para o exterior ocorrem três anos depois, em 1760 (Publicador Maranhense, nº 1558, 1854). Marquês de Pombal, com a sua Companhia de Comércio do Grão-Pará e Maranhão, foi o responsável por criar e desenvolver a economia maranhense ao estimular a agricultura fornecendo sementes, crédito e navegação para ao Reino de Portugal (Viveiros, 1954, pag. 74). Esta Companhia teve uma profunda e inquestionável repercussão na combalida e quase inexistente economia do Estado do Maranhão. Pela primeira vez havia um surto de progresso na região desbancando o vale do Amazonas como protagonismo econômico do Norte do Brasil. (Ribeiro Jr., 2001, p. 64).

O comércio de gêneros agrícolas voltados para a exportação dependia do mercado externo que, nesse período, demandou pela produção maranhense, colocando-a em uma posição de destaque entre as províncias brasileiras. No entanto, após o reequilíbrio da produção de algodão dos Estados Unidos, recém-independente, a exportação de algodão no Maranhão começou a declinar; além disso, temos fatores como a crise do açúcar, queda na exploração aurífera, reconstrução de Lisboa (destruída por um terremoto), extinção da Companhia de Comércio do Grão-Pará e Maranhão e o Pacto Colonial que proibia o comércio da colônia com outros países; esses fatores podem ser levados em consideração para explicar o fim de uma promissora ascensão econômica da província. Os apontamentos de Gomes (1981, p. 20-21) ressaltam que:

A verdade é que o modelo econômico latifundiário escravista, ao longo do século XIX, percorreu seu caminho a desdobrar suas próprias consequências: livre da intermediação da metrópole colonial, criou riqueza repita mal grado os tropeços e suas próprias deficiências para enfrentar o mercado Internacional competitivo; mais a estrutura altamente concentrada da renda e o monopólio do trabalho escravo ordenavam a produção para a monocultura; mantinham a tecnologia produtiva em níveis primitivos, resultando na qualidade inferior dos produtos de exportação; Criavam uma propensão ao consumo ostentatório com que se delapidavam as receitas de exportação, apesar na permanência do estreitíssimo perfil quantitativo da demanda diversificada, o que, impedindo a Constituição junho? mercado provincial, compelia por sua vez a manutenção da monocultura e dependência do mercado externo.

Nesse contexto, o Maranhão retorna a um período de escassez e ampliação da miséria. Internamente, a província chega à metade do século XIX com grandes dificuldades de manter uma economia forte baseada na agricultura, seja voltada para o mercado externo ou interno. Rolim Filho (2016, p. 31-32) aponta que:

O presidente da província do Maranhão, em abertura da Assembleia Legislativa Provincial em 1854, publicada no Jornal O Observador em 24 de julho de 1854, enumera as principais dificuldades da lavoura maranhense àquele momento:

1 – Falta de vias de comunicação – O Maranhão não possuía nem estradas e nem navegação fluvial para escoamento da produção. Ele sugeria se resolver o problema por mais crédito à navegação a vapor. As ferrovias maranhenses simplesmente não existiam;

2 – Falta de braços – Antes mesmo da proibição do tráfico de escravos em 1850, o fluxo de escravos negros ao Maranhão já estava debilitado devido principalmente ao alto preço a que eles estavam sendo vendidos às províncias do Sul, mesmo com altas despesas de transportes e embarços. A pouca mão-de-obra escrava era remetida mensalmente em centenas para os sul. Este problema abatia não só a lavoura, como também as obras públicas e serviços domésticos

3 – Falta de instrução profissional – Segundo o presidente da província, era reconhecida e incontestável a ignorância de feitores, administradores, mestres de fábricas e vaqueiros. Enquanto produtores de outras regiões procuravam se aperfeiçoar, o sistema de lavoura maranhense havia permanecido quase o mesmo por séculos. Sugeriu a criação de escolas de agricultura e contratação de professores e técnicos que pudessem introduzir na província novas máquinas, processos e produtos. Elogiava a recém-criada Sociedade de Agricultura e Indústria Rural Maranhense por já ter feito trabalho de inovação semelhante. Sugeriu o envio, pago pelo tesouro maranhense, de um lavrador inteligente à América do Norte para aprender a maneira de cultivar e beneficiar o algodão para depois repassar este conhecimento aos lavradores maranhenses ou que se auxiliasse a Sociedade de Agricultura e Indústria Rural Maranhense a fazê-lo, haja vista que ela já estava estudando a possibilidade.

4 – Falta de capitães – Os capitães eram os responsáveis por gerenciar os estabelecimentos agrícolas (algo como os gerentes das fazendas) e eles eram itens raros pelo Maranhão. Propunha que fossem fundados estabelecimentos de créditos que pudessem fornecer garantias para compra de propriedade rural seguindo o exemplo de outros países mais desenvolvidos que traziam colonos para suas regiões.

A tentativa de mudança dessa situação ocorreu com a possibilidade de industrializar o Maranhão no final do século XIX e início do século XX, o que já ocorria na parte sudeste do país.

Em risco a empresa rural que baseará secularmente o processo produtivo maranhense, os empresários comerciais e rurais que conseguiram salvar capital na tábula voltaram suas expectativas para a indústria, em surto no sul do país. Tem-se então início o que Viveiros classificou de “vertigem das fábricas”, a “loucura da época – transformar o Maranhão agrícola e Maranhão industrial”, que duraria até 1895, “quando se esgotaram todas as possibilidades financeiras de nossa terra”. A vertigem mobilizou investimento de 20 mil contos, atraiu 11 mil contos de poupança rural e traduziu-se no seguinte parque industrial: 10 indústrias de fiação e tecidos, 1 de fiar algodão, 1 de tecido de cânhamo, 1 de tecido de lã, 1 de cerâmica, 4 de pilar arroz, 2 de pilar arroz e fazer sabão, 1 de sabão, 2 de açúcar e aguardente, 1 de meias, 1 de fósforo, 1 de chumbo e pregos, 1 de calçados. (Gomes, 1981, p. 22-23).

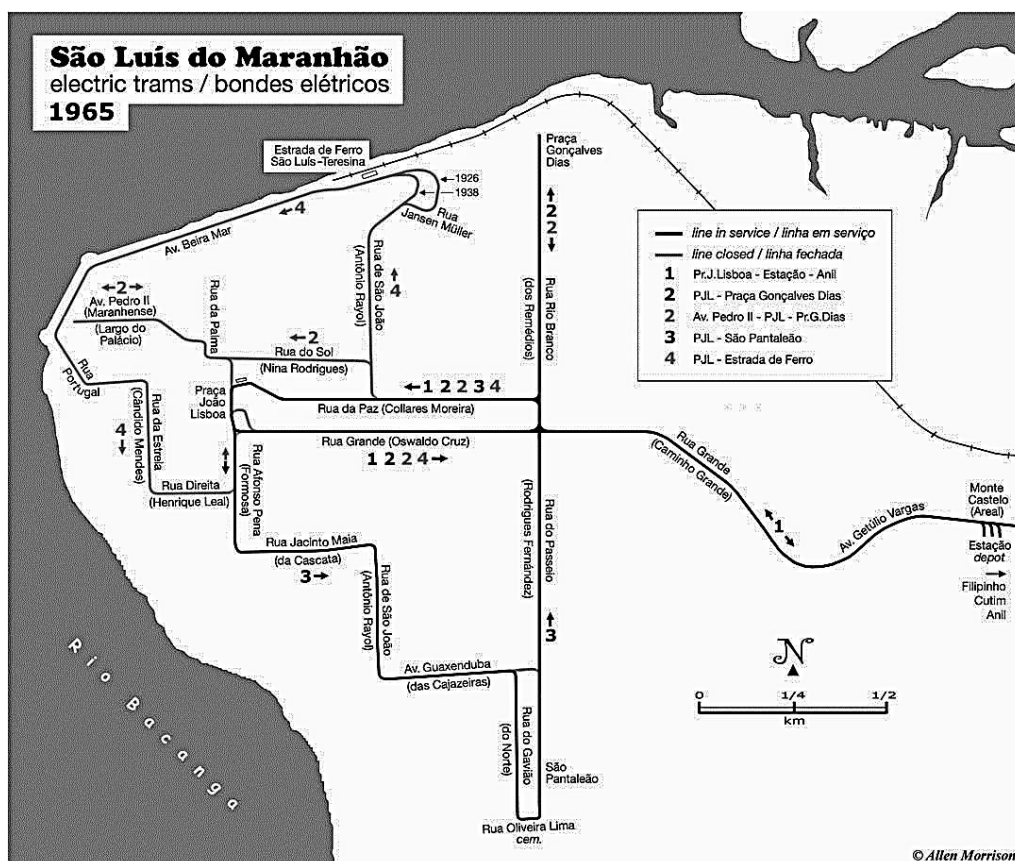
As marcas da incapacidade de um gerenciamento econômico local, ligadas a fatores conjunturais da estrutura política do país que privilegiou a região sudeste, a qual passava pela ascensão do período cafeeiro e, após, por um processo de industrialização, deixaram marcas na organização social do estado do Maranhão, principalmente na sua capital, onde se concentrou a opulência do período colonial.

O início do século XX testemunhou um Maranhão fragilizado, resultado de uma complexa interação de fatores políticos e econômicos. Esses elementos lançaram uma sombra sobre as aspirações sociais, que frequentemente ficavam à margem dos benefícios gerados pela rápida expansão das exportações agrícolas no final do século XVIII, bem como das tentativas de estabelecer uma base econômica sólida durante o século XIX.

É notável que as oscilações econômicas experimentados pelo Maranhão provocaram mudanças no cenário onde o capital estava concentrado. Entretanto, essas inconstâncias na economia maranhense não foram suficientes para estabelecer uma estrutura estável e contínua, especialmente nas cidades que abrigaram indústrias ou serviram como pontos de escoamento da produção.

No limiar do século XX, o núcleo urbano da ilha se concentrava em São Luís, que tentava alcançar um status de modernidade através da implantação de serviços públicos como canalização de esgoto, abastecimento de água, geração de energia elétrica e um plano de mobilidade urbana através de bondes elétricos que dariam novas dimensões ao espaço urbano da cidade. (Cf. Figura 01).

Figura 1 – Linha de bondes em São Luís em 1965



Fonte: Silva (2015).

O professor Frederico Burnett (2012, p.113) elaborou um quadro com uma divisão da urbanização em São Luís ao longo da sua história até o ano de 2000. Em seu quadro, Burnett demonstra os fatores que considera relevantes para caracterizar a tendência da Urbanização Tradicional da capital maranhense entre 1615-1965 e a considerada Urbanização Modernista de 1965-2000.

Quadro 2 – Tendências de Urbanização

PERÍODOS		FATORES			
		Populacionais - Socioculturais	Econômicos – Financeiros	Políticos – Administrativos	Locacionais e Espaciais
<b>URBANIZAÇÃO TRADICIONAL</b>	<b>1615 A 1750</b>	Início e consolidação da ocupação portuguesa	Núcleo urbano sem funções econômicas significativas	Cidade de conquista, base para penetração no interior	Implantação do forte francês e traçado de Frias de Mesquita
	<b>1750 A 1820</b>	Empresas estrangeiras e migração açoriana	Cia. Geral do Comércio e a produção algodoeira	Alternância com Belém como Capital da província	Valorização da Praia Grande e expansão do traçado de Frias
	<b>1820 A 1900</b>	Baixo crescimento populacional e divisão social do espaço	Expansão industrial e consolidação do parque têxtil	Independência do Brasil e Maranhão Capital da província	Pólos industriais de urbanização e os códigos de posturas
	<b>1900 A 1965</b>	Novos pólos no interior do Estado e baixo crescimento populacional	Estagnação econômica e integração à economia nacional	Governo republicano e a Intervenção de Paulo Ramos	Renovação do centro e plano de expansão de Ruy Mesquita
<b>URBANIZAÇÃO MODERNISTA</b>	<b>1965 A 1980</b>	A migração como principal fator de crescimento populacional	O BNH e os grandes projetos nacionais em São Luís: Alumar/CVRD	Governo José Sarney, modernização administrativa e Governo militar	Novo eixo de expansão, agregação territorial e PD 1977
	<b>1980 A 2000</b>	Migração interna rural e ocupação ilegal de áreas urbanas	Suspensão de financiamentos e carência de recursos privados	Democratização e eleições municipais	Consolidação dos Pólos residenciais de alta e baixa renda

Fonte: Burnett (2012, p. 113).

Desse modo, a configuração econômica e política do Maranhão, durante parte do século XX, amargou uma estagnação até o período dos grandes projetos agroindustriais e portuários da década de 1980, sendo sustentada por um incipiente setor de serviços e um crescimento populacional concentrado na capital, principalmente, na segunda metade do século passado. Nesse ínterim, algumas transformações espaciais na ilha do Maranhão foram fruto da participação de Estado como produtor do espaço, concentrando obras e serviços na capital, principalmente no que diz respeito aos eixos rodoviários que foram percursos no espraiamento e direcionamento da ocupação espacial do território insular.

Ao final do seu quadro, Burnett aponta que o crescimento urbano, entre o final do século XX e início do XXI, do território insular maranhense teve um acelerado crescimento populacional caracterizado por um grande fluxo migratório interno rural que se acomodou em áreas de ocupação irregular de forma desorientada, distribuído nas áreas urbanas dos municípios da Grande São Luís.

Esse adensamento e consequente ocupação sem regulação é um dos focos do nosso estudo, pois é a partir dessas ocupações que teremos um tecido urbano fragmentado e com grande dissimetria no imobiliário gerando uma situação comum entre as grandes cidades brasileiras: a falta de políticas públicas de regularização fundiária.

### **3.2 A cidade inserida no eixo produtivo global**

Como a divisão do trabalho e a divisão territorial do trabalho dependem, em proporção crescente, de decisões políticas, o presente e a evolução futura das cidades dependem, em proporção semelhantes, do papel que, na economia, cabe aos atores do jogo político, segundo diferentes níveis, e da forma como, respondendo a essas determinações, o espaço urbano é, a cada momento, reorganizado. (Santos, 2012, p. 121).

A interdependência entre a divisão do trabalho e a divisão territorial do trabalho é um elemento crucial na compreensão do desenvolvimento urbano. Conforme apontado por Santos (2012, p. 121), as decisões políticas desempenham um papel cada vez mais significativo na configuração presente e futura das cidades. O destino das áreas urbanas está intrinsecamente ligado ao papel que os atores políticos desempenham na economia em diferentes níveis e à forma como essas determinações moldam o espaço urbano em constante reorganização.

No contexto específico do Maranhão, as dificuldades em atrair capital produtivo para a seu território estão intrinsecamente ligadas ao projeto político delineado para o Brasil. No início do século XX, o foco estava na produção cafeeira, que posteriormente foi substituída pela industrialização de base, impulsionada pelas políticas econômicas do Governo Federal. No entanto, essa transformação se concentrou principalmente na Região Sudeste, deixando outras regiões, o que inclui o estado do Maranhão, à margem desse projeto de desenvolvimento pautado na industrialização.

Consequentemente, o Maranhão atravessou um período de estagnação econômica, mesmo que o número de migrantes continuasse a fluir em direção à

capital, São Luís, e outras cidades importantes do estado, como Caxias, Bacabal e Imperatriz que estavam sendo moldadas pelas atividades agropastoris e projetos de integração com a Região Norte do país. Dessa forma, o crescimento populacional na Ilha do Maranhão, ao longo das décadas de 1920 a 2020, experimentou um aumento exponencial, mesmo levando em consideração a contagem do censo de 1970, que já refletia a configuração dos três maiores municípios da ilha. A tabela a seguir apresenta essas tendências de crescimento ao longo do tempo:

Quadro 3 – Ilha do Maranhão: população registrada nos censos de 1920 a 2010, com projeção em 2020

ANO	São Luís	S. J. de Ribamar*	Paço do Lumiar**	Raposa***	Total
1920	52.929	-	-	-	52.929
1940	84.221	-	-	-	84.221
1950	119.785	-	-	-	119.785
1960	158.292	21.065	-	-	179.357
1970	265.486	23.636	13.487	-	302.609
1980	449.433	32.309	17.209	-	498.951
1991	696.371	70.571	53.195	-	820.137
2000	870.028	107.384	76.188	17.088	1.070.688
2010	1.014.837	163.045	105.121	26.327	1.309.330
2022	1.037.775	244.579	145.643 <sup>16</sup>	30.839	1.458.836

Fonte: Censos de 1920 a 2022 (IBGE).

Essa explosão demográfica é um reflexo das dinâmicas político-econômicas do país e do estado, que moldaram a distribuição da população ao longo do tempo, impactando diretamente o desenvolvimento e a configuração do aglomerado urbano que corresponde aos municípios da Ilha do Maranhão.

\* Município tem sua divisão territorial datada de 1-VII-1955, o município é constituído de 3 distritos: Ribamar, Mata e Vila Paço. Pela Lei Estadual n.º 2.980, de 16-09-1969, o município de Ribamar voltou a denominar-se São José de Ribamar.

\*\* Elevado à categoria de município com a denominação de Paço de Lumiar, pela Lei Estadual n.º 1.890, de 07-12-1959, desmembrado de Ribamar. Sede no atual distrito de Paço de Lumiar (ex-povoado). Constituído do distrito sede. Instalado em 14-01-1961.

\*\*\* Elevado à categoria de município e distrito com a denominação de Raposa, pela Lei Estadual n.º 6.132, de 10-11-1994, desmembrado de Paço do Lumiar. Sede no atual distrito de Raposa (ex-localidade). Constituído do distrito sede. Instalado em 01-01-1997.

<sup>16</sup> População judicial do município de Paço do Lumiar - MA: superior a 156.216 habitantes. Processo Judicial nº13916-98.2017.4.01.3700 - Seção Judiciária do Maranhão-MA. (IBGE, 2021).

Entre 1960 e 1970, a Ilha do Maranhão teve um salto populacional, coincidindo com a Lei de Terras instituída, entre 1966 e 1970, pelo então governador José Sarney e a política desenvolvimentista do período militar (1965-1985), com o Programa Grande Carajás, e início de obras de reestruturação urbana na cidade de São Luís, que direcionaram o crescimento horizontal para a margem esquerda do Rio Bacanga (área Itaqui-Bacanga) e margem direita do Rio Anil. É importante frisarmos a participação e atuação estatal no processo de expansão e ocupação urbana de áreas cedidas pela União, através do Decreto Federal nº 66.227/70, que resultou na transferência de 7.210 hectares de glebas Itaqui-Bacanga e 3.690 hectares do Rio Anil para implementação do Plano de Desenvolvimento Metropolitano de São Luís. (Ferreira, 2014, p. 55).

As várias frentes governamentais de cessão de terras mostram a influência direta do Estado na mobilização de reservas fundiárias para dinamizar a ocupação territorial dos estados e cidades. A exemplo disto, o Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio (PNCCPM<sup>17</sup>), que surgiu na década de 1970, no Brasil, embora tenha sido concebido com o objetivo de promover o desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas e fomentar a ocupação do território não conseguiu, no caso de São Luís, promover um processo de planejamento eficaz.

A nível estadual, a promulgação da "Lei de Terras" desencadeou um processo de desapropriação de terras no interior do Maranhão, levando uma parte significativa dessa população a direcionar-se às áreas urbanas. Isso resultou em um rápido e notável fenômeno de expansão das áreas periféricas das cidades.

No final dos anos 1960, com a promulgação da Lei de Terras (instituída entre 1966 e 1970) pelo governo Sarney estabeleceu-se um vigoroso mercado regional de terras, responsável por um conjunto de transformações nas relações sociais no campo. As terras devolutas atraíram vários grupos econômicos (de dentro e fora do estado), passando a formar sociedades

---

<sup>17</sup> O Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio (PNCCPM) foi lançado e executado entre os anos de 1976 e 1986, em resposta a uma conjunção de fatores que incluíam as dinâmicas das migrações internas no Brasil, a análise federal da problemática urbana e a consideração das cidades de médio porte como uma solução viável para os desafios macroeconômicos, decorrentes dos substanciais investimentos estatais e das crises, tanto nacionais quanto internacionais. O PNCCPM foi incorporado ao aparato institucional federal como um mecanismo destinado a coordenar, supervisionar e incentivar os investimentos já em andamento naquela época, com ênfase nas cidades de porte médio. Essa estratégia visava otimizar o uso de recursos disponíveis, direcionando-os de forma mais eficaz para o desenvolvimento dessas áreas urbanas.



anônimas com áreas de 20.000 a 100.00 mil hectares. (Burnett et al., 2016, p. 35).

Com a implantação do Porto do Itaqui (transferência do porto da Praia Grande, no Centro Histórico de São Luís, para a área Itaqui-Bacanga, no quadrante Oeste) para otimizar a exportação, principalmente, do minério extraído na Serra do Carajás, também foi necessária uma ligação ferroviária de 892 km, até o Terminal de Ponta da Madeira que fica ao norte do porto organizado do Itaqui, o culminou em uma projeção nacional e internacional.

Com a política desenvolvimentista dos governos militares, o Maranhão foi inserido, pela primeira vez em sua história, no sistema produtivo nacional, ainda que periféricamente (BARBOSA, 2013). O Programa Grande Carajás, que percorre 21 municípios do estado, e o Porto do Itaqui, em São Luís, com acesso privilegiado para Europa e Ásia, reconstituíram a conexão internacional do Maranhão. Minério de ferro e soja em grãos constituem dois dos mais emblemáticos componentes do padrão de desenvolvimento que se instala no estado, com impactos, ainda sem controle, sobre o campo e as cidades. (Burnett et al., 2016, p. 35).

Para esse período (1970-1990), o projeto de desenvolvimento na região do Programa Grande Carajás aglutinou valores de investimentos que foram comparados com o próprio PIB do país nessa época. Segundo Coelho (2015, p. 30), a especialização na produção de matérias-primas recebeu um imenso aporte, através dos grandes projetos instalados na década de 1970, como, a Usina Hidroelétrica de Tucuruí (UHT), a Mineração Rio do Norte (MRN), a Albras e a Alunorte, em Barcarena-PA. Seus investimentos eram de quase US\$ 230 bilhões, quantia que, na época, era comparável a todas as riquezas produzidas pelos brasileiros durante um ano.

Na localização espacial da ilha, os projetos industriais instalaram-se em São Luís, mais precisamente no setor Oeste e parte Sul em uma área de 199,43 km<sup>2</sup> que corresponde a 23,89% do município, criada pelo Decreto Estadual nº 7.632/80 com objetivo de abrigar exclusivamente a implantação do distrito industrial. (Ferreira, 2014, p. 81).

Mesmo com toda essa infraestrutura aportada para receber esses empreendimentos, segundo Ferreira (2014, p. 83-84), no Maranhão, a Vale gerou 1.300 empregos diretos e 1.200 indiretos e o consórcio ALUMAR gerou 2.400 empregos diretos e 2.000 indiretos à época de suas respectivas instalações.

Apesar de os projetos introduzirem uma soma considerável de capital na estrutura que estava sendo montada entre o Pará e o Maranhão, a concentração de riquezas foi e é predominante no país e no estado. O que podemos inferir é que,

apesar de todo o investimento realizado nesse período, o território maranhense e, conseqüentemente, o da Ilha do Maranhão não foram capazes de se desenvolver, principalmente por preservarem aspectos da economia fundiária de concentração extensiva e dependência do erário público, mantendo um *status quo* de pouca mobilidade social, seja no campo ou na cidade.

Foram estes condicionantes que, suficientemente fortes, passaram a imprimir características contraditórias à urbanização recente do Maranhão, pois afeitos à informalidade que predomina na produção do espaço de moradia no campo – sem normas, fiscalizações ou taxas –, toda essa população recém “urbanizada” se instala em um espaço que, por definição, pressupõe a vigência de convenções balizadoras da ocupação e do uso do solo. (Burnett et al., 2016, p. 41).

Seguindo nessa análise dos impactos desses empreendimentos para a estrutura urbana da ilha, Ferreira (2014, p. 84-85) aponta que esses empreendimentos atraíram um forte contingente populacional para as áreas urbanas, o que acabou agravando problemas sociais já vivenciados pelas cidades da ilha, pois foi notório o crescimento do número de moradias de baixo padrão na periferia de São Luís, tendo nessas pessoas, as vítimas dos já permanentes subempregos e do desemprego, mesmo que nessa cidade estejam “concentradas as mais diversas e peculiares funções, através dos setores secundário e terciário, mais precisamente por intermédio dos serviços públicos e privados e ainda pelo comércio em geral” (Ferreira, 1989, p. 37).

É inegável que o desenvolvimento da infraestrutura portuária e a ênfase na monocultura voltada para a exportação tiveram como consequência um aumento significativo da população na Ilha do Maranhão, principalmente na sua hinterlândia. Isso ocorreu devido à valorização das terras e lotes próximos ao centro histórico, bem como nas áreas destinadas a acomodar a classe média da cidade e deslocamentos e expropriação de comunidades tradicionais em áreas de instalações de empreendimentos<sup>18</sup>.

O rápido crescimento populacional na Ilha do Maranhão, combinado com uma política habitacional ineficaz na época, resultou na configuração fragmentada dos municípios que a compõem. Nesse contexto, nossa atenção se volta para algumas áreas intercaladas no norte da Ilha, que foram objeto de especulação imobiliária

---

<sup>18</sup> De acordo com Eglis (1984) apud Ferreira (2014, p. 85), somente na área da ALUMAR (módulo C e D do distrito industrial, equivalente a 6.7221,52 hectares ou 34% da área total do referido distrito) foram retirados 17 povoados, o correspondente a 20.000 pessoas que dependiam da pesca e de pequenas hortas para sobreviver.

intensa. Por outro lado, as regiões adjacentes aos conjuntos habitacionais construídos entre as décadas de 1960 e 1980 enfrentam desafios de infraestrutura urbana precária e falta de integração eficiente na morfologia da região metropolitana.

### **3.3 A fragmentação socioespacial e a cidade periférica**

O desenvolvimento capitalista precisa superar o delicado equilíbrio entre preservar o valor dos investimentos passados de capital na construção do ambiente e destruir esses investimentos para abrir espaço novo para acumulação. (Harvey, 2005, p. 52).

Quando os limites nucleares da cidade começam a expandir, geralmente o poder público toma a iniciativa de dirigir a ocupação do espaço, constituindo regras e formas de como o espaço vai ser ocupado. A produção do espaço, nesse contexto, geralmente vem acompanhada das próprias contradições do capitalismo, pois, quando a ocupação da cidade acontece pelo processo de acumulação e concentração de capital, ela é ocupada também pelos que não conseguem consumir o ambiente urbano de maneira equivalente, mas precisam de um espaço para reproduzir suas vivências.

Com a especulação ou implantação de empreendimentos de grande impacto econômico ou de infraestrutura próxima ou no perímetro urbano das cidades, o solo ganha valor de troca e é disputado por vários agentes, pela sua condição de localização, laços identitários ou possibilidade de receber infraestrutura de interesses diversos como rodovias, portos, aeroportos, indústrias etc. A partir da última década do século XX, a discussão sobre a permanente articulação entre Estado, sociedade e capital imobiliário ganha novo fôlego e novos contornos. Assim, emerge e se consolida a ideia segundo a qual a produção do espaço é uma alternativa importante de direcionamento de investimentos privados, particularmente em momentos de crise do capitalismo como apontado por Harvey (2005, p. 72) e reforçado nas análises de Mendonça; Costa (2011, p. 8 e 9).

Nesse contexto, a cidade de São Luís, durante o século XX, teve quatro intervenções em seu ordenamento e consequente impacto na ocupação da ilha do Maranhão. O primeiro, em 1904, com a chamada “Comissão Godinho”<sup>19</sup>, composta pelos médicos paulistas Victor Godinho e Adolpho Lindenberg, com objetivo de

---

<sup>19</sup> Cf. “Capital Moderna e Cidade Colonial: O Pensamento Preservacionista na História do Urbanismo Ludovicense”, de Lopes (2004).

implantar o primeiro código sanitário do estado e da cidade, com vistas à mudança da dinâmica das edificações coloniais.

O segundo data do início da década de 1930, com Otacylo Saboya Ribeiro, engenheiro cearense e nomeado interventor/prefeito da cidade de São Luís, no governo de Getúlio Vargas, durante dez meses entre 1936-37. Sua proposta era de um remodelamento que rompesse com os traçados coloniais da capital maranhense com construção de avenidas mais largas do que as ruas do Centro Histórico. Ribeiro criticava a especulação imobiliária nos cortiços do centro e defendia a construção de “casas econômicas” e de “casas proletárias” (Cf. Lopes, op. cit., 2004) que não foram concretizadas; além disso, defendia a demolição de prédios antigos e malconservados, bem como a criação de parques, conectividade entre espaços públicos e promoção da arquitetura moderna, por meio da construção de Prédios Públicos.

São Luiz, cidade tri-centenária, jamais recebera qualquer remodelação systemática ou melhoramento extensivos, e no momento presente, atesta, com os seus graves e ingentes problemas, a passagem de administrações descontinuadas [...] (Saboya Ribeiro, 1937 apud Lopes, 2004, p. 101).

Seguindo as ideias defendidas por Saboya Ribeiro, em 1936, a cidade de São Luís recebe o Código de Postura e o seu primeiro Zoneamento, que a dividiu de acordo com o molde funcionalista, mas que não alterou significativamente a estrutura e desenho urbano. Posteriormente, com Neiva de Santana, em 1938, a cidade mencionada tem seu segundo Zoneamento que também não alterou o traçado urbano da antiga área central do século XIX.

Após essas primeiras tentativas de mudar o panorama da cidade que crescia sem infraestrutura e ocupada periféricamente sem um ordenamento, houve, na década de 1960, a quarta proposta de intervenção urbana, o Plano de Expansão da Cidade de São Luís, do engenheiro Ruy Ribeiro de Mesquita. Esse estudo, entretanto, não previa a reestruturação do núcleo de adensamento central, mas sim a expansão, em termos físicos, da cidade para novas áreas de reserva fundiária, principalmente quanto às terras da margem direita do Rio Anil, seguindo a área de praia defronte à Baía de São Marcos.

A proposta influenciou e continua influenciando a ocupação e expansão urbana de São Luís. O crescimento se deu em três eixos — praia ao norte, Zona Industrial ao Sul e Conjuntos Habitacionais no sentido do Bairro do Anil — é produto dessa proposta, assim como a manutenção de grandes áreas verdes — o que auxiliou na conservação, mas gerou crescimento urbano disperso e fragmentado. Para orientar a ocupação da cidade moderna no então quase inocupado eixo de expansão, o Estado se fez atuante, tanto na





Cooperativas Habitacionais (Cohab), mais precisamente nos anos de 1967 e 1969, denominados Rio Anil I e II (Lopes, 2008, p. 35). Esses conjuntos foram estabelecidos em áreas afastadas do Centro Histórico e do centro comercial de São Luís, criando amplos espaços urbanos que se tornaram essenciais para a expansão do espaço urbano da cidade.

Dessa forma, a expansão da infraestrutura viária, saneamento e serviços para atender e conectar essas novas áreas de assentamento habitacional pode ser apontada também como um dos fatores que atraiu um grande contingente populacional originário do interior do Maranhão. Essas pessoas buscavam melhores condições de vida e, para tanto, ofereciam sua mão de obra pouco qualificada, que representava um número significativo de trabalhadores de reserva. Esses trabalhadores eram fundamentais para os setores de comércio e serviços, além da construção civil, que começava a se desenvolver nos anos seguintes. No entanto, as consequências desse crescimento populacional desordenado, sem políticas públicas para ordenar a ocupação de áreas devolutas, resultaram na problemática dos assentamentos precários.

Neste momento expande-se a área de palafitas ocupadas por populações de baixa renda, que de 7.000 passa para 40.000 habitantes em precárias condições de moradia. Estas ocupações predominam no divisor de águas do Bacanga e do Anil, e em área de mangues. (Lopes, 2008, p. 35).

Os jornais da época denunciavam a falta de infraestrutura nos bairros periféricos que se formavam por toda a cidade. O Jornal de Bolso, em 1/04/1969, chama a atenção do prefeito Cafeteira quanto as mazelas encontradas em alguns bairros de São Luís nesse período. (Figura 4).

Figura 4 – Matéria do Jornal de Bolso, em abril de 1969

guarda, evadindo-se, espeta-  
cularmente. Em face da fu-  
ga do marginal, foram toma-  
das providências a fim de  
recapturá-lo, sendo o fugi-  
tivo agarrado por um guar-  
da civil, quando se encon-  
trava no bairro do Desterro,  
desfilando com uma mari-  
posa.

# JB JORNAL de BOLSO

São Luís Maranhão, 1.º/04/1969 (Terça-Feira)

---

**NA VIDA DE TODO DIA**

## Bairros Isolados

Talvez seja a causa mais tris-  
te em São Luís, a presença, ain-  
da, na Prefeitura, do Prefeito Ca-  
feteira.

A lamentável situação da Ilha  
bem representa à sua capacidade  
administrativa.

Triste sorte essa nossa.

A ilha não soube aproveitar,  
a primeira oportunidade de eleger  
um Prefeito.

Bairros abandonados, lama ser-  
vindo de ruas para os morado-  
res de subúrbios e das paláfitas

O povo sofre calado. Os mora-  
dores do Alto São Francisco es-  
tão com a rua alagada. Uma va-  
la existente na Rua Gonçalves  
Dias, no João Paulo, quando cho-  
ve, fica intransitável para pedes-  
tres.

O Prefeito Cafeteira com a sua  
demagogia pintou a metade da  
Rua Gonçalves Dias de asfalto,  
deixando a vala, como se para  
dividir o Alto São Benedito do  
João Paulo.

O trânsito de veículos há muito

está sendo feito para o Alto São  
Benedito, pelo São Raimundo, nu-  
ma distância bem grande, o mes-  
mo vem ocorrendo agora com os  
pedestres que ficam impossibili-  
tados de atravessar a vala no  
dia em que chove.

A situação ali, - é lamentável,  
principalmente em caso de socor-  
ro. Assim vive os moradores dos  
nossos bairros, Isolados do povo,  
da cidade, graças a incapacidade  
de um prefeito.

Fonte: Jornal de Bolso (1969), Acervo Digital da Biblioteca Pública Benedito Leite.

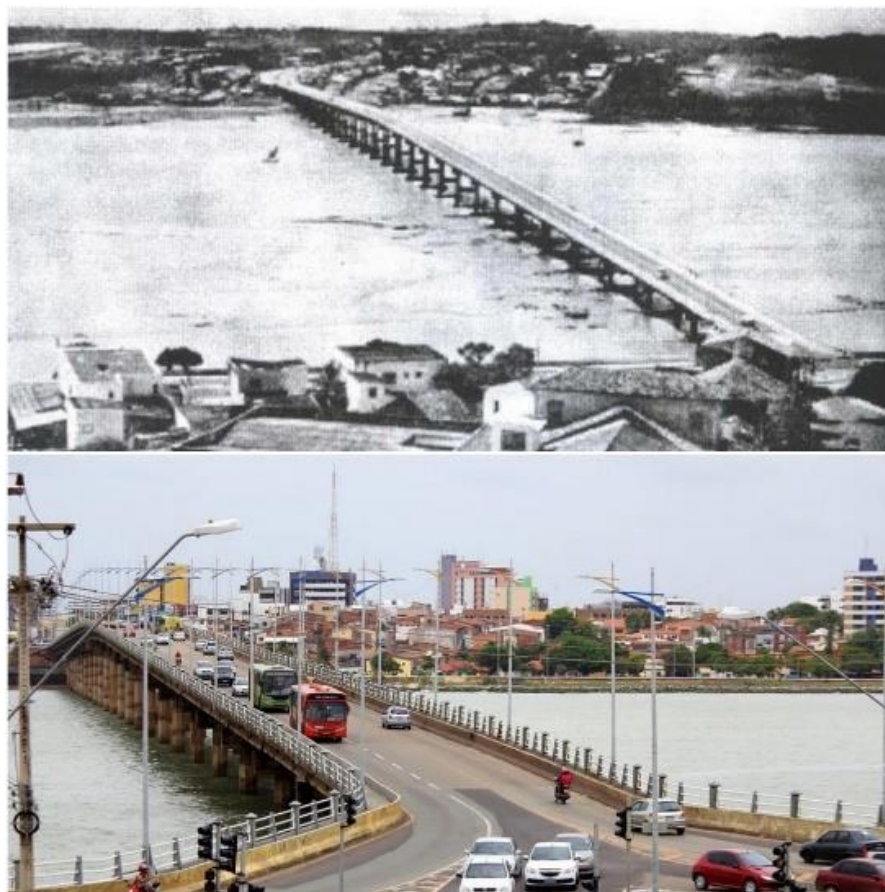
Nos últimos anos do século XX, as áreas submetidas ao processo de remodelagem urbana na Ilha do Maranhão foram fortemente influenciadas por um mercado imobiliário historicamente direcionado para a classe média da capital. Anteriormente, essa classe média tinha o hábito de migrar em direção aos bairros mais periféricos em busca de habitação, notadamente em direção à foz do Rio Anil, conhecida como Caminho Grande.

No entanto, após a construção das pontes José Sarney (popularmente chamada de São Francisco – Figura 5) e a Ponte Bandeira Tribuzi (Figura 6), juntamente com a Barragem sobre o Rio Bacanga (Figura 7), que reduziram a distância entre a área portuária e o centro em 9 km, a cidade expandiu-se para novas áreas. Isso deu origem a novas formas de habitação e ocupação da cidade, trabalho



e convivência, que se manifestaram nas amplas avenidas urbanas e na arquitetura moderna de conjuntos habitacionais e edifícios comerciais (Lopes, 2008, p. 36).

Figura 5 – Comparação da área de construção da ponte “José Sarney” entre 1970 e 2021



Fonte: Goulart (2021).

Entretanto, a construção das pontes marca o primeiro passo para o projeto de segregação socioespacial da cidade, enquanto os passos seguintes foram uma nítida ausência do Estado na ordenação das ocupações de terras devolutas, resultando em bairros desconexos entre si, ocupações em áreas de preservação ambiental e com reduzida cobertura de saneamento básico. Essa dualidade na gerência do espaço urbano da Ilha do Maranhão criou um processo de exclusão e negação das cidades, construindo, dessa forma, um espaço fragmentado e um planejamento hostil<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Espaço urbano hostil ou arquitetura hostil são estruturas arquitetônicas projetadas, geralmente nas regiões centrais, de comércio e em áreas consideradas “nobres” das cidades, que buscam restringir certos comportamentos, como a aglomeração de grupos ou públicos específicos, frequentemente pessoas em situação de rua. Em analogia a este conceito, chamamos de planejamento hostil o traçado urbano que limita tacitamente o uso da cidade ou de espaços urbanos por grupos sociais marginalizados.

Contudo, as novas áreas de ocupação que seguiam em direção da parte norte da Ilha do Maranhão passaram rapidamente por uma grande especulação imobiliária, decorrente da abertura de avenidas duplicadas, loteamentos regulados pelo estado, formação de centros comerciais e serviços, além do deslocamento da sede administrativa do governo estadual da região do Centro Histórico para esses novos espaços, conciliando-se com o surgimento, por exemplo, de agências bancárias, representando novos conceitos arquitetônicos e de ocupação residencial de médio e alto padrões (Figura 6).

Figura 6 – Construção da ponte Bandeira Tribuzi na década de 1970 e atualmente



Fonte: Bastos (2020a).

No outro eixo de expansão da mancha urbana da Ilha do Maranhão, houve a ocupação da área Itaqui Bacanga (margem esquerda do Rio Bacanga), principalmente composta pela população oriunda da Baixada Maranhense, influenciada pela proximidade da área do complexo portuário e pela relativa equidistância com o centro histórico-comercial de São Luís (Figura 7).

Figura 7 – Construção da Barragem do Bacanga na década de 1970



Fonte: Bastos (2020b).

Seguindo pelo divisor de água da margem direita do Rio Bacanga e esquerda do Rio Anil, houve uma expansão rápida da mancha urbana, nas décadas de 1980/90, pelo deslocamento inicial de áreas comerciais em várias avenidas, após a execução dos serviços de pavimentação e a formação de conjuntos populares no entorno, destacando-se as avenidas Guaxenduba, Médici (Africanos), Casemiro Júnior, Franceses e Guajajaras. Essas áreas caracterizam-se, predominantemente, pela ocupação popular sem a regularização estatal, e as edificações são marcadas pela autoconstrução, com algumas exceções de conjuntos e vilas construídos através do Banco Nacional da Habitação (BNH) e de algumas empresas privadas ao longo das últimas décadas do século passado.

A ampliação do sistema viário urbano ocorre com o prolongamento da projeção do corredor Centro-Anil, ligando os bairros mais afastados – Liberdade, Monte Castelo, Fátima, João Paulo, Caratatiua, Jordoa e Sacavém, situados na periferia – à área central. A consolidação destes bairros determina o deslocamento das atividades comerciais ao longo do eixo viário principal pelas avenidas Getúlio Vargas e João Pessoa. Outro fator de ocupação direcionada está relacionado ao aparecimento dos primeiros conjuntos habitacionais, implantados pelo sistema de financiamento das Cooperativas Habitacionais (Cohab), especificamente nos anos de 1967 e 1969, denominados Rio Anil I e II, respectivamente. (Lopes, 2008, p. 35).

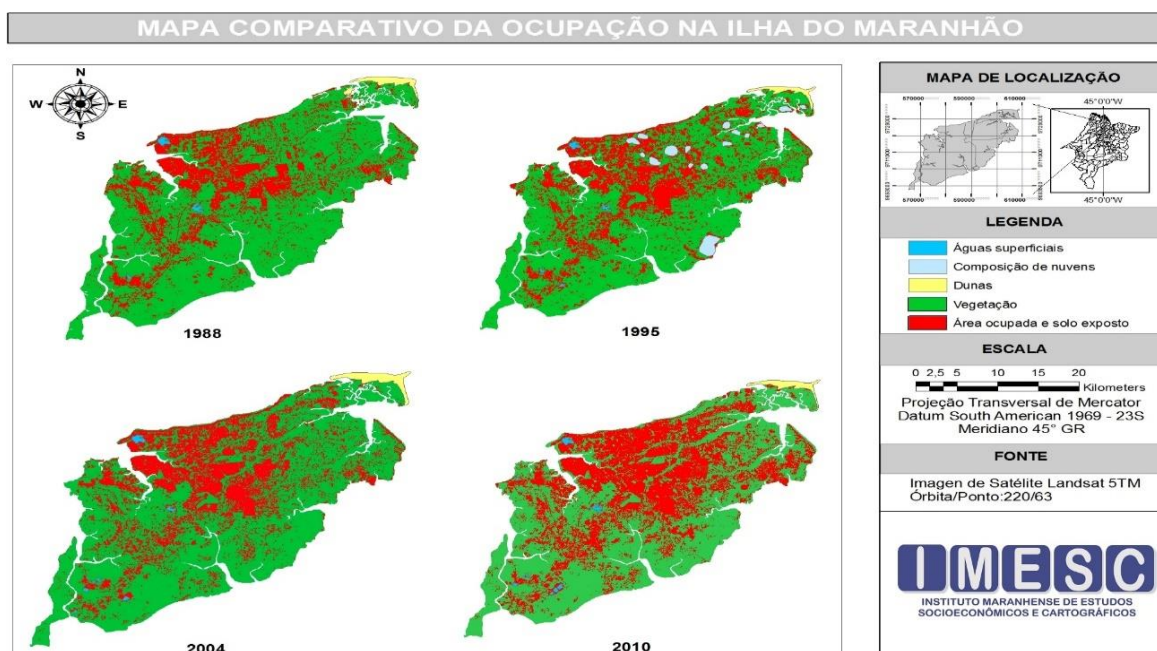
A esse curso, seguiu-se uma série de disputas pela permanência das ocupações “irregulares” e de uso do espaço urbano para moradia. Consoante enfatiza Carlos (2008, p. 136), “logo o que está em jogo é o processo de apropriação do espaço para determinado uso, representado na propriedade privada da terra, como expressão da segregação econômica, social e jurídica”.

A cidade de São Luís vai se aproximando do limite espacial com o município de São José de Ribamar, não por um planejamento consolidado de expansão urbana, mas sim por um constante deslocamento da classe operária e população de baixíssima renda para áreas distantes dos principais equipamentos urbanos.

De 1971 a 1999, foram construídos 55 conjuntos habitacionais, entre os quais o Angelim, Vinhais, Maiobão, Cidade Operária, São Raimundo, Jardim América I e II, e os conjuntos Ipase, Cohama, Cohajap, Cohatrac, Cohapan e Cohab Anil I, II, III e IV, configurando uma mancha urbana descontínua. (Lopes, 2008, p. 35).

São alguns desses conjuntos que, no final da década de 1990 e início do século XXI, emergem nas problemáticas da conurbação da Ilha do Maranhão, pois os limites físicos praticamente desaparecem entre os citados 4 municípios insulares nascendo, dessa maneira, vários outros entraves na formação dessa nova configuração urbana (Figura 8).

Figura 8 – Expansão da mancha urbana na Ilha do Maranhão entre 1988-2010



**Fonte:** Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográfico–IMESC (2011).

Nesse período, alguns entraves vivenciados nas áreas limítrofes dos municípios da Ilha do Maranhão, foram: a) disputas territoriais dos bairros e conjuntos habitacionais que se encontravam nos limites municipais da Ilha; b) a falta de saneamento básico e infraestrutura como acesso à hospitais, creches, escolas e áreas de lazer; c) baixa mobilidade viária entre os centros comerciais e os bairros, além da bitributação que, até a Emenda Constitucional nº 46/2005, era cobrada para imóveis

situados em ilha costeira (Foro e Laudêmio<sup>21</sup>). Essas situações tornaram a vida da população residente destas áreas limítrofes uma “batalha” por uma estrutura urbana básica dentro de um espaço urbano fragmentado. (Meireles; Masullo, 2017, p. 16).

No estudo do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográfico (IMESC), a área ocupada na Ilha referida cresceu 655% em 20 anos, isto é, entre 1988 e 2008. Além disso, o município de Paço do Lumiar destacou-se pelo maior crescimento em comparação às demais cidades insulares, com um aumento de 380% na ocupação do solo.

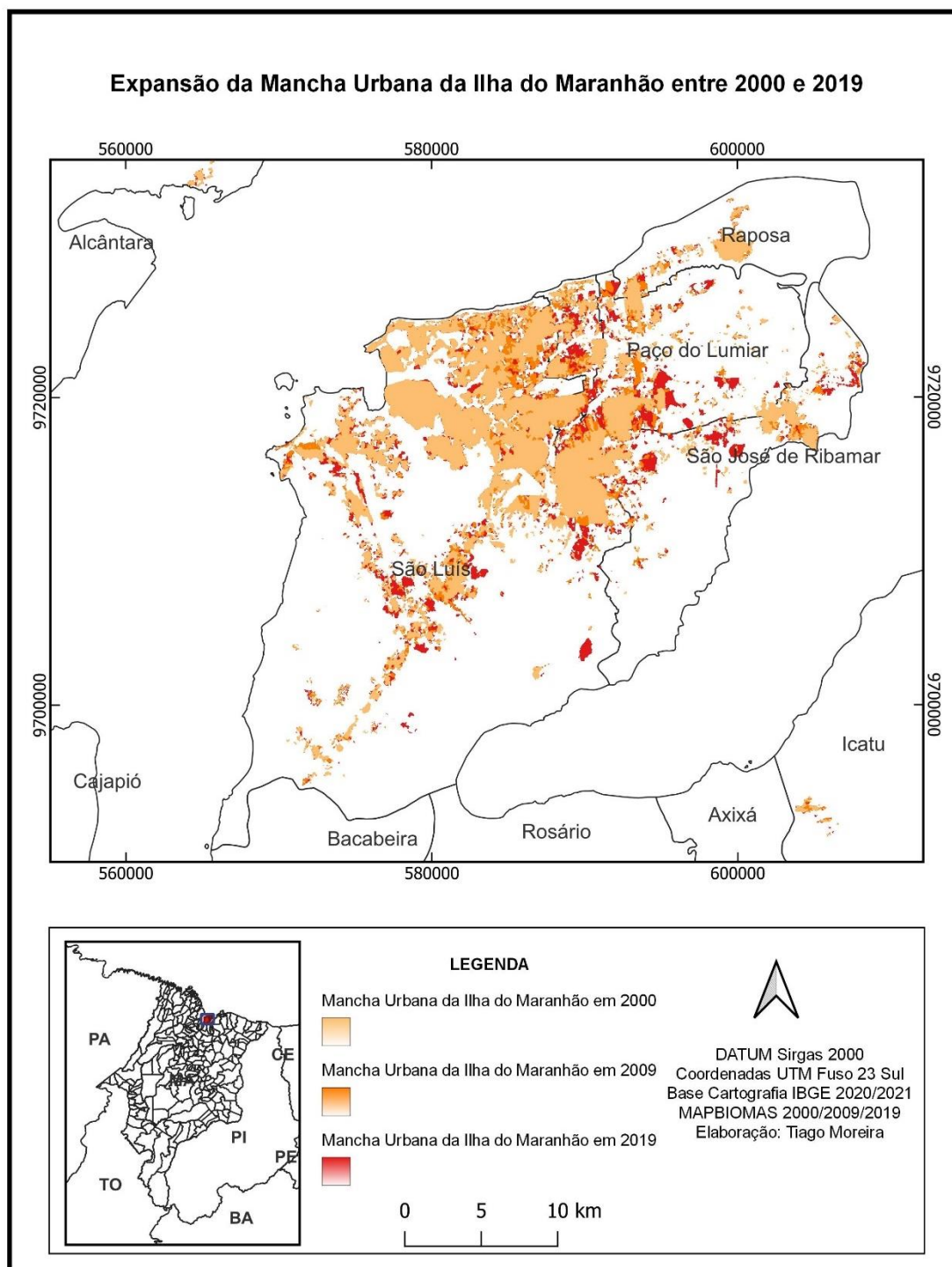
A Ilha do Maranhão possui aproximadamente 900km<sup>2</sup> e em 1988 existia um pouco mais de 600km<sup>2</sup> com vegetação, aproximadamente 250km<sup>2</sup> de área ocupada e solo exposto e 50km<sup>2</sup> de águas superficiais. Após 20 anos de intensos processos de urbanização (2008), resultado do crescimento dos grandes projetos econômicos, expansão imobiliária, aumento das ocupações desordenadas, exploração mineral e vegetal entre outros usos, existia o equivalente a 500km<sup>2</sup> de área com vegetação e quase 350km<sup>2</sup> de área ocupada e solo exposto, demonstrando uma perda de vegetação de 25%, aproximadamente. Analisando o aumento de área ocupada e solo exposto da Ilha, São Luís foi o município com menor porcentagem dessa área (55%), tendo em vista que boa parte do seu território já havia sido ocupada ao longo dos seus quase 400 anos de existência. Essa demanda populacional estendeu-se para os outros municípios provocando crescimento desordenado. Como exemplo, pode ser citado o Paço do Lumiar que em 20 anos obteve o crescimento de área de ocupação e solo exposto equivalente a 380%, seguido por São José de Ribamar 160% e Raposa com crescimento de 60%. (IMESC, 2011, p. 32).

No mapa 1, torna-se evidente que as áreas residenciais continuam a expandir-se em direção aos municípios vizinhos de São Luís. Isso é claramente refletido no aumento populacional de São José de Ribamar, que alcançou a marca de 244.579 habitantes, e de Paço do Lumiar, com uma população de 145.643 habitantes, de acordo com os dados do Censo de 2022 (IBGE, 2022). Esses números revelam um crescimento notável, com São José de Ribamar registrando um aumento de 51,03% e Paço do Lumiar de 37,8%, em comparação aos números do Censo de 2010.

---

<sup>21</sup> A Constituição Federal de 1988 estabelece que os bens imóveis pertencentes à União são aqueles descritos no Artigo 20. No entanto, com a Emenda Constitucional nº 46 de 2005, foram excluídas dessa lista as ilhas costeiras que possuem sedes municipais. Essas áreas passaram a ser isentas do pagamento de laudêmio, uma taxa de 5% sobre o valor do imóvel quando comercializado, e do foro, uma taxa anual de 0,6% sobre o valor da edificação. Além disso, existe a taxa de ocupação, de 2% ou 5%, cobrada daqueles que ainda não firmaram um contrato de aforamento com a União, que é uma forma de arrendamento.

Mapa 1 – Expansão da Mancha Urbana da Ilha do Maranhão entre 2000 e 2019



Fonte: MAPBIOMAS (2000; 2009; 2019) e IBGE (2020).

Esse crescimento é impulsionado pelo aumento dos preços das terras em São Luís, assim transferindo um novo mercado fundiário nas áreas limites à capital, isto é, loteando glebas dos municípios adjacentes, transformando-os em cidades dormitórios. No entanto, essa expansão rápida das áreas urbanas e do número de residentes não tem sido acompanhada por um crescimento proporcional na oferta de

serviços públicos. Como resultado, essas áreas limítrofes entre os municípios experimentam um rápido crescimento populacional, que gera a formação de pequenos centros urbanos ligados às atividades econômicas de São Luís. Esses centros surgiram ao longo das avenidas da cidade de São Luís e nas vias de acesso aos municípios vizinhos, como as rodovias estaduais MA 201, MA 202, MA 203 e MA 204.

Ferreira (2014, p. 87) aponta que o processo de valorização de terras em São Luís se intensificou entre as décadas de 1980 em diante, que aliado à incorporação de novas áreas à zona urbana ampliou a demanda por terrenos, tanto devido ao uso residencial quanto aos demais a serem induzidos e que configurariam o incremento da densificação.

Na concepção de Ferreira (2014, p. 86) o incremento de investimentos industriais, entre as décadas de 1980 e 1990, dinamizou a economia urbana com geração de empregos, arrecadação e influenciou o crescimento do setor terciário proporcionando o aumento da circulação de capitais. Entretanto, um dos apontamentos dos elementos negativos diz respeito ao modo como o Estado conduziu o planejamento urbano dentro de uma gestão a nível municipal e estadual, pois não houve medidas eficazes que pudessem amenizar as discrepâncias no uso do solo urbano decorrente da demanda demográfica que esses empreendimentos provocaram, principalmente em relação às demandas por habitação.

À medida que as rodovias estaduais que cortam os municípios da ilha foram sendo concluídas, surgiram núcleos habitacionais decorrentes de assentamentos populares e posteriormente condomínios verticais e horizontais fechados. Esses núcleos emergiram devido à consolidação dos loteamentos construídos entre as décadas de 1950 e 2000, bem como ao aumento dos preços do solo, inclusive nas áreas de ocupação. A “falta de espaço” disponível em São Luís e os custos elevados do solo contribuíram para o crescimento populacional nos municípios circunvizinhos.

Um exemplo claro dessa expansão pode ser observado no rápido processo de verticalização<sup>22</sup> ao longo da MA 202, conhecida como Estrada da Maioba, impulsionado pelos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida

---

<sup>22</sup> É importante destacar que o tipo de verticalização o qual vem acontecendo nessas áreas seguem um padrão do tipo popular, com apartamentos de no máximo 4 pavimentos e metragem de no máximo 57m<sup>2</sup>. Esses imóveis multifamiliares têm o perfil de enquadramento do programa Minha Casa Minha Vida e, com o processo acelerado dessas construções subsidiadas, constatamos uma rápida mudança na paisagem urbana dessas localidades.

(PMCMV). Com o crescimento do mercado imobiliário nessa região, os valores dos lotes também experimentaram uma alta significativa.

Figuras 9 a 12 – Exemplos condomínios verticais multifamiliares na MA 202

Condomínio Guarujá II e II



Condomínio Di Napoli



Condomínio Summer Park Residence



Condomínio Riviera Cohatrac



Fonte: O autor (2023).

Outro aspecto relevante a considerar é a estratégia de políticas habitacionais, notadamente o Programa Minha Casa Minha Vida, que orientou a construção de habitações nas Regiões Metropolitanas, muitas vezes em locais distantes dos centros urbanos tradicionais, com o objetivo de encontrar terrenos mais acessíveis em termos de custos, onde as expectativas de retorno financeiro fossem mais atrativas, ou seja, terrenos localizados entre os limites municipais e próximos a bairros já consolidados.



### **3.3.1 As contradições socioespaciais da Ilha do Maranhão**

Nas áreas “nobres”, a cidade, a terra, as edificações têm o predomínio do valor de troca. A “valorização” é sempre esperada mesmo para aqueles que têm a unidade de moradia como valor de uso. O trabalho parece abstrato e o trabalhador “desaparece” após cumprir suas “tarefas”. (Rodrigues, 2007, p. 76).

O espaço urbano, essencialmente desigual, conserva a acumulação e privilegia áreas destinadas à reprodução do capital ou de seus detentores. Entretanto, quando há a maximização dessa lógica, excluindo-se, de fato e de direito, todos aqueles que não possuem condições de se inserirem dentro do processo de financeirização do solo urbano como consumidores, temos cidades que sobrevivem das lutas pelo acesso a uma estrutura mínima, colocando, de um lado, uma cidade regulada, planejada e dita moderna e, do outro, a cidade marginalizada, fruto de uma modernização forçada, que, por conseguinte, desdobra-se na “cidade Frankenstein<sup>23</sup>”, que cresce vertiginosamente, contraditoriamente desordenada e especializada, mutilada.

Com a tentativa de modernizar a capital maranhense, novas áreas foram reservadas ao processo de expansão vertical da cidade, principalmente as áreas que margeiam a Baía de São Marcos, propícias ao novo modelo de urbanização modernista de imóveis condominiais verticais e horizontais, fechados e seguindo o padrão das capitais e cidades litorâneas, isto é, de “frente para o mar”, enquanto, nos municípios vizinhos, os lotes ficaram como reserva para a especulação imobiliária.

Em um processo de urbanização descontínuo e excludente, a vista para o mar pode ser disputada por várias classes sociais, decorrente também dos processos históricos de formação espacial das cidades. Por sua vez, a população desprovida de ou com reduzido poder aquisitivo constrói, com seu capital disponível, as chamadas palafitas, mocambos, casebres germinados etc. (aglomerados subnormais<sup>24</sup>), disputando espaço com condomínios de luxo e partilhando da mesma “paisagem”

---

<sup>23</sup> Termo utilizado neste trabalho em alusão à obra “Frankenstein ou o moderno Prometeu” de Mary Shelley (1818), para designar a cidade que convive com a simultaneidade do crescimento urbano desordenado e da modernização urbana impositiva, configurando-se num lugar de antagonismos, de realidades socioespaciais, culturais e econômicas multifacetadas, como um corpo formado por partes alheias, próteses.

<sup>24</sup> Em 2024, o termo Aglomerados Subnormais, usado pelo IBGE desde 1991, está sendo substituído por “Favelas e Comunidades Urbanas”. Este trabalho usará os dois termos por entender que muitos dados aqui expostos ainda estão com essa nomenclatura, entretanto, reforçamos que neste momento de transição de nomenclatura, dados do próprio IBGE e outros institutos de pesquisa já se encontram publicados anteriormente ao ano de 2024.

(Figura 13), revelando e compondo a face contraditória e desigual da contemporânea cidade capitalista.

Figura 13 – Vista do bairro Ilhinha (São Francisco) e, ao fundo, o bairro da Ponta d’Areia e condomínios verticais



**Fonte:** Cunha (2018).

Essa paisagem é encontrada em todos os municípios que compõem a ilha do Maranhão, como é o caso de bairros vizinhos, como Barramar e Vila Conceição; Ilhinha e Ponta d’Areia, em São Luís, assim como em Araçagy e Parque Araçagy, em São José de Ribamar, Condomínio Aphaville e Dhamas e o bairro Pirâmide, em Paço do Lumiar, dentre outros. Segundo Santos (2021), a cidade de São Luís, no seu processo de crescimento urbano, teve como característica o privilégio do ordenamento territorial nas áreas de ocupação das classes médias e descaso nas ocupações populares, modelo este que foi inserido em todos os municípios da ilha do Maranhão.

Nessa perspectiva, a formação espacial dos municípios da Grande São Luís foi caracterizada pelas ocupações irregulares de áreas urbanas, por loteadores clandestinos e movimentos populares constituindo assim, outra cidade, ignorada pelo planejamento e pelos serviços públicos. Vilas, parques e palafitas se expandiram pelas periferias e constituíram a “cidade ilegal”, enquanto conjuntos de classe média se dispersavam por especuladores, no que seria a “cidade moderna”. (Santos, 2021, p. 210 e 211).

As cidades da Ilha começam, nesse momento, a serem demarcadas por áreas de interesse de ocupação, demonstrado, sobretudo, no discurso de Região Metropolitana, para o qual o limite não faz sentido entre as cidades, observando-se a ideia de habitar uma região que, em tese, seria integrada nas relações econômicas e sociais.

Essa conjuntura pode ser verificada pela migração de empreendimentos imobiliários em áreas de reserva que viram grandes bairros nos arrabaldes de São Luís como, por exemplo, os do Araçagy, Parque Vitória, Altos do Turu e Nova Terra em São José de Ribamar, no limite municipal com São Luís, assim como entre o Maiobão, Vila São José e Paranã, em Paço do Lumiar.

Entretanto, as áreas desses municípios acolhem verdadeiros bairros fechados em condomínios, notabilizando o interesse pelo capital financeirizado, como exemplo, é latente nos empreendimentos Aphaville e Dhamas, em Paço do Lumiar. De perfil vertical, são observados, em São Luís, os condomínios de médio e alto padrão, como exemplo, o Jardins, Ilha Parque Residence, Pleno Residencial, dentre outros que se caracterizam como condomínios clube.

Dentro dessa produção imobiliária do espaço urbano da Grande São Luís, Santos (2015, p. 162), destaca que paralelamente, acelerou-se a ocupação espontânea por contingentes populacionais de menor poder aquisitivo nas áreas alagadiças e nos manguezais. Esse crescimento se direcionou, segundo três vetores:

- 1) norte da Ilha, compreendendo a orla marítima e as áreas situadas entre os conjuntos habitacionais recentemente implantados;
- 2) leste da Ilha, acompanhando a ligação rodoviária com os outros municípios;
- 3) sul da ilha, acompanhando a ligação rodoferroviária com o continente.

Dessa forma, a produção do espaço urbano nos municípios da Ilha do Maranhão, atualmente, está diretamente ligada aos agentes imobiliários que se caracterizam pelo seu poder econômico e político ao moldar o espaço urbano para atender uma demanda restrita da população. Somando-se a isso, é visível que a ausência de um plano de gestão integrado dos municípios da Ilha do Maranhão corrobora para o desenvolvimento urbano deficiente e fragmentado dos municípios, tornando inviável o planejamento integrado entre as cidades vizinhas.

### **3.3.2 Mudanças e permanências na ocupação do solo urbano**

Estamos diante de uma realidade cada vez mais fragmentada, segregada e fluída, onde o espaço urbano é subdividido em compartimentos que perpetuam um status quo baseado na acumulação de capitais. Gradualmente, esses capitais são transferidos para os centros de comando financeiro/bancos, que criam bolhas financeiras especulativas. Quando essas bolhas estouram, destroem toda a estrutura existente, dando início a um ciclo de "reconstrução" ou "construção" em novos espaços, em um processo constante de crises cíclicas na produção do espaço urbano.

Nesse sentido, a produção do espaço urbano, necessariamente precisa da terra como um meio básico de produção, ou seja, o *locus* onde os processos produtivos e reprodutivos do capital possam se instalar, entretanto, excluir sistematicamente o trabalhador do acesso à terra por cercamento e privatização é algo absolutamente vital para a perpetuação da mão de obra assalariada. Somente assim é possível garantir que os trabalhadores terão de ser assalariados para sobreviver. (Harvey, 2018, p. 45).

Seguindo essa lógica na produção do espaço urbano, mesmo com a abertura de novos espaços dentro ou nos arredores das áreas urbanas, as forças centrífugas do capital continuamente empurram os assalariados de baixa renda para fora dos benefícios urbanos, relegando-os apenas ao uso de sua força de trabalho.

Assim, a instituição da propriedade privada da terra necessita das condições políticas, econômicas e sociais de produção espacial. Portanto, a organização do espaço centralizado e concentrado serve ao mesmo tempo ao poder político e à produção material, otimizando os benefícios. Na hierarquia dos espaços ocupados as classes sociais se investem e se travestem. (Lefebvre, 2006, p.14).

Esse fenômeno pode ser observado na história econômica do Maranhão e na estruturação do espaço urbano de sua capital, onde a concentração de riqueza sempre foi promovida. Desse modo, as metamorfoses que a cidade passou e passa, merecem atenção para o processo de regressão-progressão para seu melhor entendimento, pois houve momentos de acentuada concentração de capital e períodos de declínios, esses momentos são chamados por alguns autores (Viveiros, 1954; Gomes, 1981; Meireles, 2001; Lopes, 2008; Burnett, 2011; dentre outros) de "surtos de ascensão" e "períodos de estagnação econômica". Entretanto, o espaço urbano nuclear e concentrado teve sua ressignificação e ampliação da sua ocupação

pelo território da Ilha do Maranhão com maior intensidade a partir da segunda metade do século XX, com isso, novos espaços deram novos sentidos ao concebido, percebido e ao vivido.

Nesse processo de expansão urbana, especialmente em São Luís, o Estado desempenhou um papel significativo, desde a década de 1930, ao reestruturar o Centro Histórico para se adequar às novas formas de uso do solo para a reprodução capitalista. Após os anos 1950, o conceito modernista direcionou a construção de uma "nova cidade", funcionalista, rompendo com a concentração urbana e arquitetura colonial de São Luís, mas preservando edificações históricas.

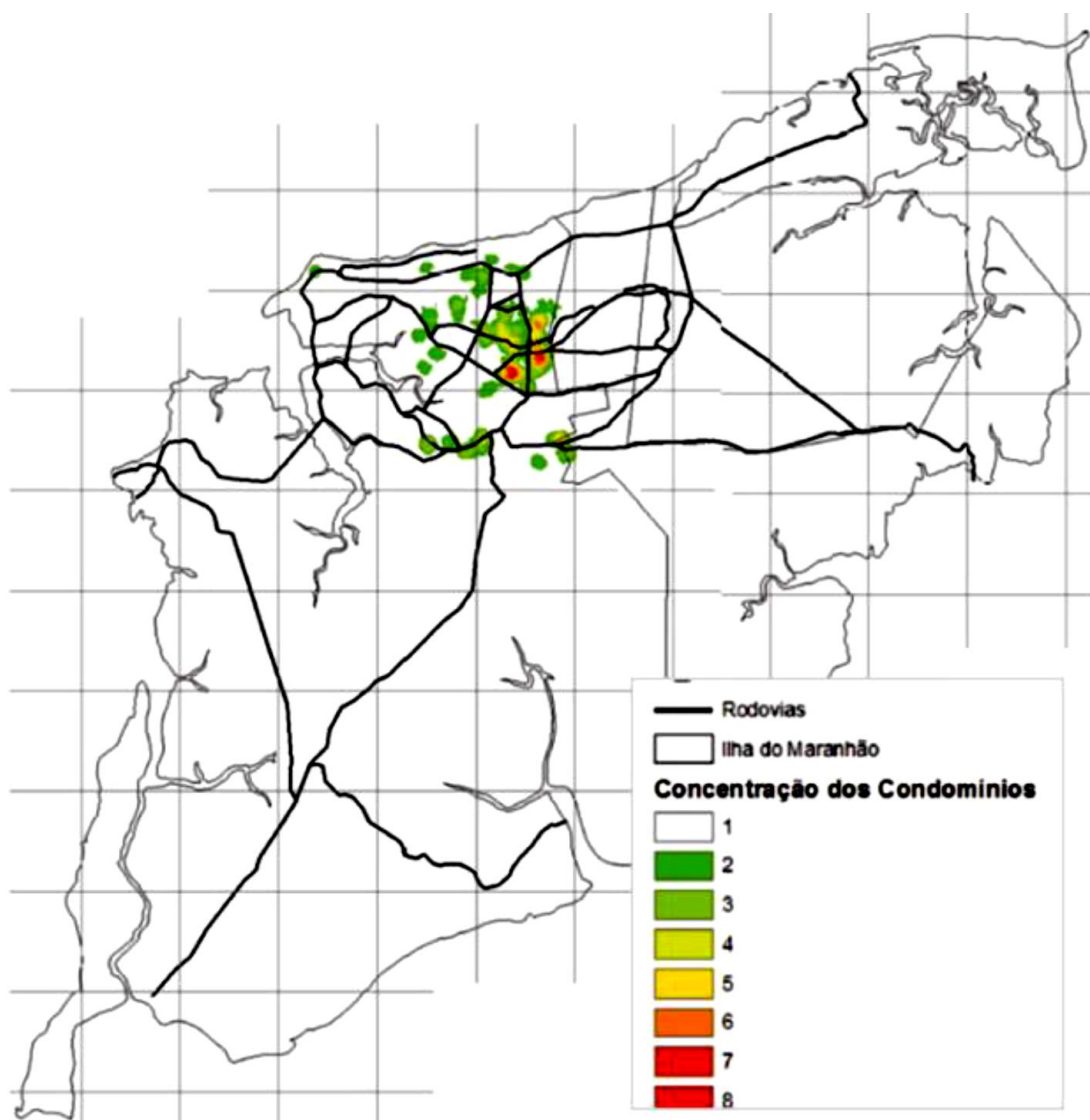
Levando em consideração os formulados de Venancio (2011), em sua tese de doutoramento, destaca-se que, para essa estratégia de ocupar novos espaços da Ilha do Maranhão, formou-se o ideário de "nova forma de morar", passando as antigas moradas para o poder público ou locando-as para atividades comerciais, o que levou a classe média a abandonar o primeiro núcleo de ocupação de São Luís e seus casarões em direção aos novos bairros planejados para atender a essa classe, o autor ressalta que:

As classes altas abandonam o centro. Suas casas, magníficas, são vendidas para o Estado para abrigar repartições públicas e museus. São transformadas em bancos, em grandes lojas, escolas, hospitais e clínicas. As portas-e-janelas, em lojinhas, consultórios, escritórios. Menos por vontade de seus moradores, mais porque os proprietários, os mesmos das casas magníficas, substituíram com vantagens o aluguel da casa pelo aluguel comercial. (Venancio, 2011, p. 28).

Mesmo com as mudanças espaciais da cidade, o valor da terra no espaço geográfico da Ilha do Maranhão reflete o contexto da produção social do ambiente, assumindo proporções que impedem determinadas classes sociais de acessar lotes nas áreas com melhor infraestrutura urbana. Isso resulta na criação de um espaço fragmentado e segregado.

No setor imobiliário, a produção de imóveis representa oportunidades de lucro por meio da renda fundiária e da concentração da infraestrutura urbana em áreas específicas, contribuindo para um processo gradual de especulação imobiliária e valorização na indústria da construção civil. A nível de planejamento, algumas áreas foram prediletas (Mapa 2) para moldar esse novo modelo de moradia, ou seja, novos conjuntos residenciais verticais ou horizontais.

Mapa 2 – Concentração de condomínios fechados em São Luís



Fonte: Wall (2011), adaptado para Prefeitura de São Luís (2016).

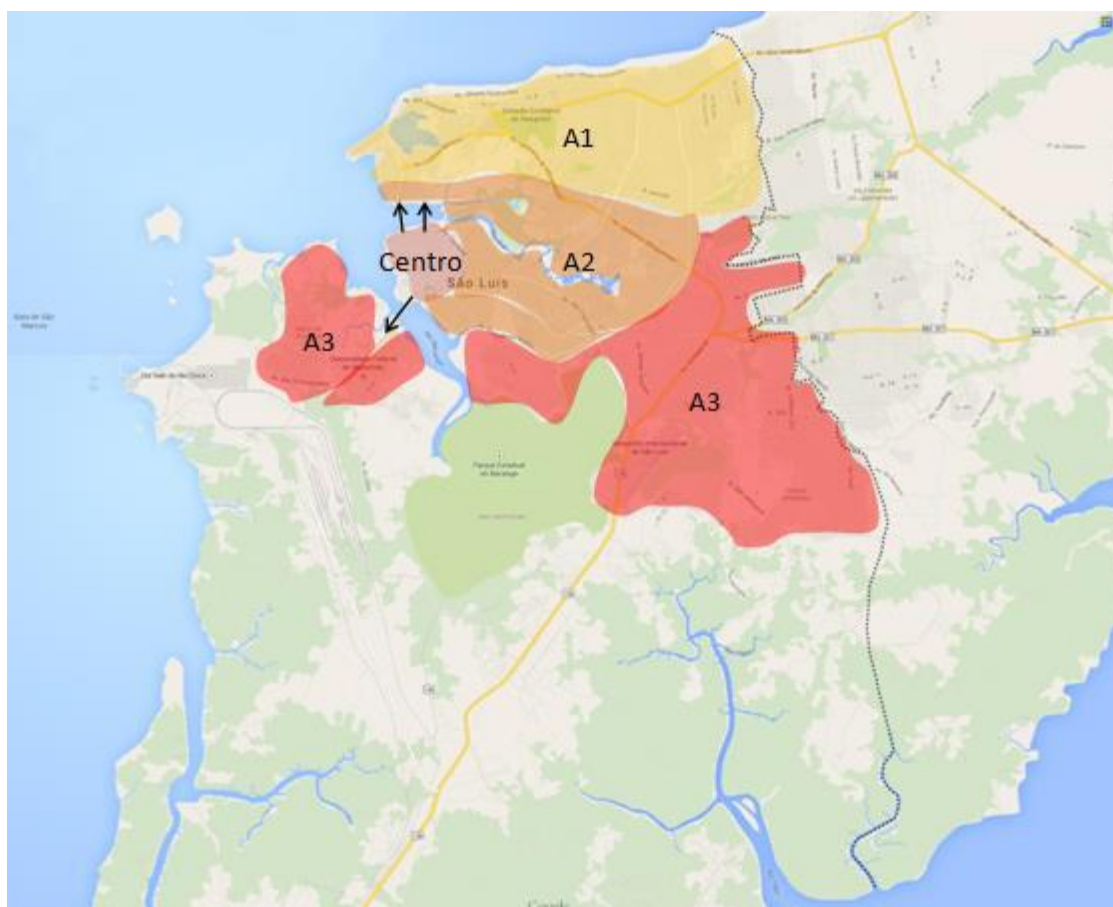
Assim, nas cidades, a existência social da terra consiste em sua capacidade de gerar espaço, servindo como lugar físico e suporte à produção de espaço construído para o desenvolvimento de atividades urbanas.

Com o processo de crescimento da cidade de São Luís, após a segunda metade do século XX, ficou evidente o propósito de segmentar os espaços de acordo com diferentes padrões sociais e econômicos desde a implementação do Plano Diretor de 1974.

De acordo com Venancio (2011, p. 89 e 90) e São Luís (2016, p. 6 e 7), esse plano introduziu um sistema de zoneamento que determinava a distribuição de loteamentos e conjuntos residenciais em áreas distintas, com valores diferenciados.

Por exemplo, os loteamentos residenciais de maior valor foram designados para áreas próximas à orla marítima (A1), abrangendo desde o Olho d'Água até a Ponta da Areia, passando pelo Calhau. Para os segmentos de renda média, foram estabelecidos polos de habitação em uma faixa de terra interna próxima ao Rio Anil (A2). Já para os setores populares, foram destinadas as áreas periféricas próximas ao distrito industrial (A3), conforme a Figura 14, produzida pela prefeitura de São Luís no seu Plano Avaliação da Infraestrutura Urbana, Viária e da Mobilidade.

Figura 14 – Zonas de Ocupação da cidade de São Luís



**Fonte:** Wall (2011), adaptado para Prefeitura de São Luís (2016).

Dessa forma, os núcleos habitacionais populares começaram a ser estabelecidos com o incentivo do BNH (Banco Nacional da Habitação), embora de maneira desconexa. Os conjuntos habitacionais COHAMA, IPASE, COHASERMA, COHAPAM, COHAJOLI, COHAFUMA, Parque Amazonas, Parque Timbira, BASA e Residencial Renascença foram os primeiros a serem implantados, porém de forma dispersa pela cidade, o que resultou na formação de vazios urbanos entre eles. (São Luís, 2016, p. 7).

Entretanto, com a ampliação do crédito (fomentado através do PMCMV) e a estruturação de algumas áreas próximas a bairros com uma centralidade já constituída ou em processo de consolidação, com a presença de bancos, escolas, faculdades e terminais viários, alguns empreendimentos são lançados ainda em expectativa de valorização (Figuras 15 e 16). As áreas A1 e A3, atualmente representam um fluxo contínuo de lançamentos imobiliário, marcando a expansão dos condomínios fechados em direção aos municípios de Ribamar e Paço do Lumiar.

Figuras 15 e 16 – Lançamentos imobiliários em São Luís

<p><b>Ficha Técnica</b></p> <p>Construção e Incorporação: Saga Engenharia            Área do Terreno: 7.052,77m<sup>2</sup>            Nº de pavimentos: 12 Pavimentos            Tipo: 2 e 3 quartos            Qntd. Torres: 2            Total de Aptos.: 192            Opções de plantas: 2 Opções de planta            Estacionamento cliente: Aptos com 2 (duas) ou 3 (três) vagas de garagem            Estacionamento Visitantes: 10 vagas</p>	<p><b>Informações técnicas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantidade de Unidades: <b>368</b></li> <li>• Quantidade de Blocos: <b>23</b></li> <li>• Área Privativa Apartamento: <b>40,94m<sup>2</sup></b></li> </ul>
	 <p><b>Aluguel nunca mais!</b>            Agora você vai pagar pelo que é SEU.</p>
<p>Condomínio Fiji, localizado no bairro Cohama, empreendimento da construtora Saga Engenharia, com preço médio de 637 mil reais a unidade com 3 quartos e 80m<sup>2</sup>.</p>	<p>Condomínio Alvorada, localizado no bairro Santa Clara, empreendimento da Canopus, com preço médio de 196 mil reais a unidade com 2 quartos e 40m<sup>2</sup>.</p>

Fonte: Saga Engenharia (2024); Canopus Engenharia (2024).

Mesmo com o avanço da ocupação territorial sob áreas que começam a ganhar valor de uso e conseqüentemente, valor de troca, a cidade não é o espaço em si mesmo e nem pode ser reduzida ao lugar do mercado. Pois, são os homens quem preparam a terra urbana, através do trabalho social, do dispêndio de energia e de insumos produtivos e constroem o espaço, edificando-o. (Araújo Júnior, 2020, p. 713).

Nessa perspectiva, Ramos (2006, p. 37) afirma que o solo, tanto rural quanto urbano, não tem valor. Não tem valor porque não tem trabalho agregado; trata-se de um bem natural finito que não é reproduzível pelo trabalho, tal como o ar e a água. Portanto, a terra urbana adquire valor pela vantagem diferencial, pela soma de capital investido para edificar ou colher frutos na terra. Assim, áreas da cidade que não possuíam interesses imobiliários ganham visibilidade e viabilidade através da sua



incorporação na lógica produtiva de mercado, principalmente, a partir do surgimento de novos espaços que influenciam na expansão urbana da cidade e/ou a partir da reestruturação dos espaços já consolidados dentro da cidade.

Nesse ponto, salientamos a importância do Estado como instituição que garante a propriedade privada e que também pode ser agente imobiliário efetuando investimentos de infraestrutura e agregando valor a uma determinada localidade. Paralelamente, há os próprios agentes imobiliários e incorporadoras que investem capital e marketing especulando e extraíndo renda diferencial da terra que, por sua vez, ganha valor de uso.

Cabe retomar que o valor da terra no espaço urbano pode mudar de acordo com vários fatores e, nesse sentido, usaremos o conceito de valor em Marx, sintetizado por Harvey (2018, p. 18) que define valor como: *“trabalho social que realizamos para os outros tal como ele é organizado por meio de trocas de mercadoria em mercados competitivos, com seus mecanismos de determinação de preço”* (grifos do autor). Dessa maneira, a localização, a estrutura, a técnica construtiva, a mão de obra e o status social influenciam nos preços dos lotes e na sua aquisição/ocupação, que depende de vários fatores que também discutiremos no decorrer do trabalho.

A incorporação da propriedade privada como produto está ligada, fundamentalmente, ao detentor do capital para investir na construção e proprietário da terra, isto é, mesmo que o proprietário seja o detentor do capital investido, a renda oriunda desse fator será concretizada apenas com a venda e a obtenção de lucro, entretanto, “sempre que o capitalista optar por comprar terras ao invés de arrendá-las, ele se descapitaliza, já que o que foi investido na compra das terras deixa de entrar no circuito produtivo” (Ramos, 2006, p. 36).

O lucro e a renda<sup>25</sup> estarão sempre associados ao valor do solo urbano, pois este é incorporado ao processo produtivo e necessário à reprodução ampliada do capital. Assim, “a monopolização jurídica e a apropriação privada do solo urbano

---

<sup>25</sup> Proprietários fundiários ou imobiliários que extraem renda dessas vantagens diferenciais prestam um grande serviço ao capital em geral: eles equalizam as condições para concorrência perfeita entre capitalistas industriais (nesse caso, agrícolas) que trabalham com ou na Terra. Se o produtor industrial X obtivesse permanentemente uma taxa de lucro muito mais alta que o produtor Y em virtude de ocupar uma localização superior ou de possuir um terreno mais fértil, a força motriz da concorrência intercapitalista estaria permanentemente em botada e as leis de movimento do capital estariam permanentemente prejudicadas. De fato, o capital faz um pagamento paralelo aos proprietários, impedindo o acesso do trabalho à terra e aplanando o caminho para a concorrência perfeita entre os espaços desiguais de um mercado nacional ou mesmo mundial. (Harvey, 2018, p. 46).

constituem-se como condicionantes iniciais à existência da renda do solo urbano” (Araújo Júnior, 2020, p. 713).

Seguindo esse contexto, inferimos que a incorporação e apropriação do solo urbano cria um sistema próprio de produção que busca extrair o máximo possível de lucro e renda, colocando a estrutura fundiária de determinados espaços em seu favor.

A manifestação da renda da terra nas cidades torna-se um ponto de inflexão importante para a acumulação de capital, na medida em que determinadas estruturas fundiárias urbanas podem facilitar o sobrelucro ou simplesmente repelir o processo de acumulação, sobretudo em locais em que a renda é alta o suficiente para interferir nas taxas de lucro e nos salários reais, com custos de aluguéis e transportes. (Araújo Júnior, 2020, p. 713).

Apresentando como exemplos os valores de mercado de imóveis na Ilha do Maranhão em 1994 e 2021; podemos observar que os valores do m<sup>2</sup> nos bairros que sofreram especulação imobiliária desde a década de 1980 tiveram aumentos significativos no decorrer dos anos (Figura 17 e Quadro 4).

Figura 17 – Guia do imóvel de valores de referência em bairros da Ilha do Maranhão em julho de 1994

<b>GUIA DO IMÓVEL</b>				
<b>COMPRA E VENDA (PREÇO EM R\$ POR M<sup>2</sup>.)</b>				
BAIRRO	APT <sup>o</sup> .	Casa	Terreno	Lojas
Renascença	R\$ 600,00	R\$ 500,00	R\$ 50,00	R\$ 1.000,00
Cohama	R\$ 400,00	R\$ 300,00	R\$ 30,00	R\$ 600,00
Vinhais	R\$ 400,00	R\$ 300,00	R\$ 30,00	R\$ 600,00
Olho d'Água	R\$ 400,00	R\$ 300,00	R\$ 50,00	R\$ 1.000,00
Centro	R\$ 200,00	R\$ 300,00	R\$ 30,00	R\$ 800,00
Cidade Operária	R\$ 100,00	R\$ 100,00	R\$ 30,00	R\$ 100,00
Cohab	R\$ 100,00	R\$ 100,00	R\$ 30,00	R\$ 200,00
São Francisco	R\$ 600,00	R\$ 500,00	R\$ 50,00	R\$ 1.000,00
Maiobão	R\$ 100,00	R\$ 100,00	R\$ 30,00	R\$ 100,00
<b>LOCAÇÃO DE IMÓVEIS (PREÇOS DE ALUGUÉIS EM R\$)</b>				
Bairro	Apt <sup>o</sup> . Sala 2 (dois) quartos	Casa c/ 3 (três) quartos	Sala	Lojas
Renascença	R\$ 250,00	R\$ 300,00	R\$ 100,00	R\$ 300,00
Cohama	R\$ 200,00	R\$ 200,00	R\$ 80,00	R\$ 200,00
Vinhais	R\$ 200,00	R\$ 200,00	R\$ 80,00	R\$ 200,00
Olho d'Água	R\$ 250,00	R\$ 300,00	R\$ 80,00	R\$ 200,00
Centro	R\$ 200,00	R\$ 300,00	R\$ 120,00	R\$ 600,00
Cidade Operária	R\$ 100,00	R\$ 100,00	R\$ 80,00	R\$ 200,00
Cohab	R\$ 200,00	R\$ 200,00	R\$ 80,00	R\$ 200,00
São Francisco	R\$ 250,00	R\$ 300,00	R\$ 120,00	R\$ 300,00
Maiobão	R\$ 100,00	R\$ 150,00	R\$ 50,00	R\$ 200,00
Fonte: Pesquisas de mercado junto às principais imobiliárias de capital. Obs: Os preços podem variar dependendo do acabamento, localização e acessórios (Telefone etc) que o imóvel apresentar				

Fonte: Jornal O Estado, de 2 de julho de 1994.

Quadro 4 – Comparativo do Guia do imóvel de valores de referência em bairros da Ilha do Maranhão de 1994 e em setembro de 2021

GUIA DO IMÓVEL <sup>26</sup>				
COMPRA E VENDA (PREÇO EM R\$ POR M <sup>2</sup> )				
Bairro	APT <sup>o</sup>	Casa	Terreno	Lojas
Renascença	R\$ 5.345,00	R\$ 1.519,00	R\$ 1.075,00	R\$ 4.471,00
Cohama	R\$ 4.614,00	R\$ 3.025,00	R\$ 2.500,00	R\$ 5.500,00
Vinhais	R\$ 2.673,00	R\$ 1.665,00	R\$ 1.500,00	R\$ 7.200,00
Olho d'água	R\$ 4.565,00	R\$ 2.534,00	R\$ 1.500,00	R\$ 2.800,00
Cidade Operária	R\$ 3.088,00	R\$ 2.033,00	R\$ 2.962,00	R\$ 1.470,00
Cohab	R\$ 3.800,00	R\$ 1.024,00	R\$ 1.000,00	R\$ 2.916,00
São Francisco	R\$ 3.125,00	R\$ 1.600,00	R\$ 1.900,00	R\$ 3.000,00
Maiobão	R\$ 2.995,00	R\$ 1.200,00	R\$ 208,00	R\$ 1.800,00
Locação de Imóveis (preço de aluguéis em R\$)				
Bairro	APT <sup>o</sup> sala 2(dois) quartos	Casa c/ 3 (três) quartos	Sala	Lojas
Renascença	R\$ 2.600,00	R\$ 4.000,00	R\$ 2.700,00	R\$ 2.900,00
Cohama	R\$ 1.200,00	R\$ 3.500,00	R\$ 1.500,00	R\$ 1.650,00
Vinhais	R\$ 1.300,00	R\$ 2.400,00	R\$ 1.400,00	R\$ 1.200,00
Olho d'água	R\$ 1.600,00	R\$ 3.000,00	R\$ 1.500,00	R\$ 1.200,00
Cidade Operária	R\$ 1.100,00	R\$ 1.500,00	R\$ 800,00	R\$ 1.500,00
Cohab	R\$ 900,00	R\$ 2.300,00	R\$ 1.000,00	R\$ 1.200,00
São Francisco	R\$ 2.500,00	R\$ 3.500,00	R\$ 1.100,00	R\$ 2.500,00
Maiobão	R\$ 750,00	R\$ 1.000,00	R\$ 700,00	R\$ 1.500,00

**Fonte:** O autor, a partir de levantamento de sites de anúncios de compra e venda (2021).

Um aspecto importante para ser levado em consideração é o fator salarial do período (julho de 1994) que estava fixado em R\$ 64,79. Realizando um comparativo de poder de compra do m<sup>2</sup> nas áreas elencadas no Guia, podemos perceber o fator desigual das camadas sociais que ocupavam esses bairros. Colocando como exemplo o m<sup>2</sup> de um apartamento no bairro Cohama em 1994, precisaríamos de uma média de seis salários-mínimos para cada m<sup>2</sup> e em valores médios atuais, no mesmo bairro, com salário-mínimo em 2021 de R\$ 1.100,00, precisaríamos de 4 salários em média para cada m<sup>2</sup>, evidenciamos deste modo que o processo de financeirização cria uma bolha econômica ao mesmo tempo que cria outra bolha social.

<sup>26</sup> A tabela buscou atualizar dados do jornal *O Estado do Maranhão*, de 1994, com dados encontrados no site OLX. Desprezamos características de referência na localização com avenidas ou proximidades de empreendimentos comerciais, além disso foi feito uma média de preço entre três imóveis em cada bairro para ter uma maior precisão dos valores do m<sup>2</sup>.

Cabe ressaltarmos que a ocupação formal e a ocupação informal representam processos distintos, fruto de uma característica marcante nas cidades brasileiras, isto é, as disparidades de renda da população e uma urbanização deficitária tiveram vários momentos e congregam algumas características que marcam a produção do espaço urbano e seu consumo.

No caso do Aglomerado Urbano da Grande São Luís, Burnett (2011, p. 50) já alertava para o que chamou de “Arrastão Imobiliário”, não somente na capital, mas também refletindo nos demais municípios da Grande São Luís. Esse período refere-se aos primeiros anos da nova política habitacional no país, anunciada em 2009, pelo governo federal, e chamada de PMCMV, a abertura de capital das incorporadoras e o crédito subsidiado. Nesse sentido, o autor aponta que:

Ultimamente, alguns construtores, corretores e arquitetos têm exposto publicamente a opinião que as recém-chegadas incorporadoras imobiliárias representam grande oportunidade para a cidade, pois trazem empregos, vendas para o comércio e opções de “vida moderna”. Mas alertam: se o poder público não investir nas áreas de interesse das empresas, perdemos uma “chance histórica”, pois os milhares de imóveis em construção exigem expansão das redes de água, luz, esgoto e trânsito, razão da urgência nos investimentos. Como, em sua maioria, as obras se localizam próximo das praias, o recado é claro: o dinheiro público deve continuar beneficiando, como nos últimos 30 anos, um reduzido setor urbano, em prejuízo de quase todo o município, do “louvado” Centro Histórico à esquecida Zona Rural. Endividamento público em favor de interesses privados e o infortúnio de metade da população de S. Luís – sobrevivendo em centenas de casas ameaçadas pelas chuvas - não entram no raciocínio destes “advogados de condomínios”. (Burnett, 2011, p. 50).

A expansão urbana frequentemente favorece a criação de áreas “vendáveis” na cidade ou região. Este processo muitas vezes resulta em uma urbanização homogênea em áreas planejadas para a reprodução do capital, enquanto as áreas marginais tendem a ser deixadas de lado, refletindo a desigualdade na periferia e privando seus habitantes do pleno exercício do direito à cidade.

É fundamental mudar o foco do olhar centro-periferia para periferia-centro. Dessa forma, podemos entender melhor as condições reais dos espaços ocupados pela mão de obra assalariada e como esses espaços são influenciados pela dinâmica urbana. Ao observar a cidade a partir da periferia em direção ao centro, destacamos as necessidades e demandas das comunidades marginalizadas, que muitas vezes são negligenciadas quando o centro é considerado o ponto de partida para análises urbanas.

Essa abordagem permite uma compreensão mais holística e inclusiva das realidades urbanas, reconhecendo as disparidades socioeconômicas e as diferentes

experiências vividas pelos habitantes das áreas periféricas. Além disso, ao inverter a perspectiva tradicional, podemos identificar melhor as oportunidades de intervenção e políticas públicas necessárias para promover uma urbanização mais equitativa e sustentável.

O processo de produção do espaço urbano em São Luís também se reflete nos outros municípios da Grande Ilha, indicando que a urbanização vai além da simples expansão territorial. Nesse sentido, temos os planos orientadores de gestão e planejamento urbano implementados ao longo do tempo, como o de 1975 (voltado para projetos rodoviários e transformação de espaços segregados quanto a renda<sup>27</sup>) e o de 1992 (nesse período, o Plano Diretor da cidade recepcionou em seu texto os anseios da nova constituinte, mas não efetiva uma reforma urbana que poderia diminuir a segregação ascendente da cidade e demandas da população por uma cidade mais isonômica).

Todavia, o Plano Diretor de 2006 foi amplamente criticado por sua falta de participação popular e sua contribuição para o avanço imobiliário na região da orla de São Luís. Além disso, o plano atual, de 2022, ainda mantém uma orientação para uma cidade voltada para uma ocupação elitista, favorecendo o interesse do empresariado, especialmente no que diz respeito à expansão da Região Portuária de São Luís e ao aumento das áreas de ocupação na orla com um discurso de segurança jurídica para empreendimentos instalados nessas regiões, destoando da falta de segurança jurídica da maior parte da cidade que ainda não passou por uma ampla regularização fundiária.

Os planos dos municípios de Paço do Lumiar (Lei Complementar nº 335/2006, atualizada pela LC 452/2011) e São José de Ribamar (Lei Complementar nº 09/2007, atualizada pela LC nº 27/2012) não destoam das mesmas características do Plano de São Luís. No que tange a ocupação do solo, nota-se um interesse de atração de empreiteiras e indústrias ligadas ao setor da construção civil.

Entretanto, além do discurso da expansão urbana, os dispositivos legais devem acompanhar a necessidade de regularização fundiária não somente das áreas voltadas para a reprodução do capital, mas também das áreas ocupadas pelas

---

<sup>27</sup> Cf. Santos (2022, p. 100 a 102) que, ao tratar sobre os convênios do Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio (PNCCPM), ressalta que tais investimentos formam importantes para São Luís, pois rompeu com a ocupação clássica da cidade que se concentrava no eixo inicial de ocupação, entretanto, estes investimentos foram direcionados aos conjuntos habitacionais e a uma população de faixa salarial maior, com renda de 5 salários-mínimos ou mais.

comunidades urbanas. Pois, por trás da aparente intenção de promover e controlar uma nova configuração da cidade, está a urgência de organizar e regularizar a ocupação do solo, garantindo direitos de propriedade e moradia para todos os cidadãos.

Além disso, a regularização fundiária busca controlar e orientar a localização das atividades e das pessoas, bem como gerenciar os fluxos e a circulação na cidade em desenvolvimento. É essencial reconhecer que a verdadeira transformação urbana ocorre quando se promove uma distribuição justa e equitativa do espaço, proporcionando condições adequadas de moradia e acesso aos serviços básicos para todos os habitantes.

Do contrário, a tendência de inflexão ultraliberal que tomou os centros urbanos continuará a provocar:

A existência simultânea de pessoas que não podem acessar uma moradia digna, juntamente com a abundância de segundas residências ou moradias vazias, é mais uma demonstração das injustiças que existem na sociedade. Tem-se dado a paradoxal situação em que, a cada ano, centenas de milhares de moradias podem ser construídas em um país, muito além do crescimento demográfico, e que, ao mesmo tempo, ainda haja escassez de moradias para abrigar dignamente uma parte da população; [...] E isso acontece porque a maior parte dos agentes privados que atuam na cidade, construindo ou remodelando-a, não buscam o bem público, mas sim seu próprio benefício. Haverá, sem dúvida, intérpretes do século XVIII e fortemente reativados pelos neoliberais a partir dos anos 1970, que também pensam que os benefícios privados produzem benefício público. Mas não é certo que isso aconteça assim: geralmente, no que diz respeito à provisão de moradias, sob o sistema econômico capitalista, a busca pelo benefício privado leva a atender apenas à chamada demanda solvente, que tem renda para investir. (Capel, 2007, p. 16<sup>28</sup>).

Portanto, a expansão urbana de São Luís, assim como o processo de ocupação de outros municípios da região, como o Conjunto Maiobão, em Paço do Lumiar, e os bairros vizinhos à Cidade Operária, como Cidade Olímpica, Jardim América, Santa Efigênia, Jardim Tropical, entre outros, em São José de Ribamar, suscitam questionamentos sobre as estratégias e intenções por trás desse

---

<sup>28</sup> La existencia simultánea de personas que no pueden acceder a una vivienda digna, junto a la abundancia de segundas residencias o de viviendas vacías es una muestra más de las injusticias que existen en la sociedad. Se ha dado la paradoja de que cada año puedan construir en un país centenas de miles de vivienda, muy por encima del crecimiento demográfico, y que, al mismo tiempo, siga habiendo escasez de viviendas para alojar dignamente a una parte de la población; [...] Y ello sucede porque la mayor parte de los agentes privados que actúan en la ciudad, construyéndola o remodelándola, no buscan el bien público, sino su propio beneficio. Habrá sin duda intérpretes en el siglo XVIII y fuertemente reactivada por los neoliberales a partir de los años 1970, piensen también que los beneficios privados producen beneficio público. Pero no es seguro que suceda así: generalmente, en lo que se refiere a la provisión de viviendas, bajo el sistema económico capitalista la búsqueda del beneficio privado conduce a atender solamente a la llamada demanda solvente que dispone de renda para invertir. (Capel, 2007, p. 16, trad. nossa).

crescimento. Fica a indagação se esse processo foi planejado com antecedência, levando em consideração os conflitos esperados pela ocupação do solo e infraestrutura, ou se surgiu como resposta à falta de uma estrutura capaz de absorver a crescente mão de obra regional.

Diante da ausência de um capital produtivo industrial ou corporativo significativo, os setores de serviços e comércio têm sido fundamentais para impulsionar as transformações espaciais e sustentar a financeirização do solo, garantindo mais-valia e mantendo uma acumulação de capital conforme as expectativas dos investidores.

Além dessas reflexões, é pertinente analisar o processo de institucionalização da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), que abrange todos os municípios da ilha do Maranhão. Isso nos leva a questionar o impacto dessa institucionalização na transformação urbana da ilha, uma vez que o discurso metropolitano transcende o âmbito político e influencia a organização social dos diversos grupos que participam da produção do espaço urbano.

É relevante investigar as mudanças na morfologia urbana dos municípios da ilha desde a institucionalização da RMGSL e identificar quais agentes ganharam protagonismo nesse processo. Será que as cidades conseguiram avançar nas políticas urbanas com essa institucionalização, ou enfrentaram novos desafios decorrentes desse processo, que, em sua essência, é eminentemente político?

Essas questões serão abordadas nos capítulos 3 e 4, com destaque para o terceiro capítulo, no qual examinaremos as áreas de especulação imobiliária na Ilha do Maranhão e os impactos desse fenômeno.

#### 4 A PRODUÇÃO E A REPRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO URBANO

A grandeza proporcional do exército industrial de reserva acompanha, pois, o aumento das potências da riqueza. Mas quanto maior for esse exército na reserva em relação ao exército de operários na ativa, maior será a massa de excedente populacional consolidado, cuja miséria está na razão inversa do suplício de seu trabalho. Enfim, quanto mais extensas forem as camadas mendicantes na classe trabalhadora e maior foi o exército industrial na reserva, maior será o pauperismo oficial. Essa é a lei geral absoluta da acumulação capitalista. (Marx, 2013, p. 471).

Como destacamos anteriormente, a aparência e a função das cidades são resultantes da produção social do espaço urbano, que é influenciada por diversos fatores, incluindo a influência da classe dominante e a resistência daqueles que possuem apenas sua força de trabalho, bem como o poder do capitalismo (segundo a incorporação do capital no espaço para reprodução ampliada) e a intervenção do Estado (através das pressões de classes antagônicas).

Dessa forma, nas discussões de Gottdiener (2010), a produção social do espaço urbano envolve três elementos principais: a produção material, a produção simbólica e a produção social. A produção material envolve a construção de edifícios, estradas, sistemas de transporte, infraestrutura e outras formas físicas que compõem o espaço urbano. A produção simbólica envolve a criação e o uso de símbolos, imagens, signos e representações que dão significado ao espaço urbano. E, por sua vez, a produção social envolve as práticas cotidianas, interações e formas de sociabilidade que ocorrem no espaço urbano.

Entendemos que, mesmo com a “desconcentração<sup>29</sup>” decorrente do aumento populacional e as novas formas de organização social, os aspectos históricos que permeiam a produção social do espaço são essenciais para a compreensão dos aspectos morfológicos da cidade e como as dinâmicas do espaço construído caracterizam a paisagem através das ocupações e uso do solo urbano. Assim, o histórico da cidade revela o passado, coloca os desafios do presente em pauta e projeta o futuro em várias perspectivas.

Nesse contexto, as condições sociais inerentes a cada área dentro das cidades são relevantes para o entendimento da totalidade das relações que envolvem a vida dentro do espaço urbano. Para Kowarick (1979, p. 29), as condições de vida dependem de uma série de fatores, sendo a dinâmica das relações de trabalho o ponto

---

<sup>29</sup> Para Gottdiener (2010, p. 19), a “desconcentração se refere ao aumento absoluto da população e à densidade de atividades sociais em áreas fora das tradicionais regiões citadinas e dos centros populacionais”.



primordial. No entanto, é possível analisar essas condições por meio da expansão urbana, considerando serviços, infraestrutura, espaços, relações sociais e níveis de consumo, aspectos diretamente ligados ao processo de acumulação do capital.

Dessa forma, é importante destacar que, na maioria das cidades, a produção do espaço urbano tem sido influenciada, de forma significativa, pelos agentes imobiliários, que buscam controlar e influenciar o ambiente construído da cidade de acordo com seus interesses e necessidades. Além disso, o poder do capitalismo também desempenha um papel importante nesse processo, já que a especulação imobiliária é uma prática comum na maioria das cidades, visando maximizar os lucros dos investidores.

Acrescentamos ainda a intervenção do Estado, que também é fundamental na produção do espaço urbano, uma vez que as políticas públicas e os planos de urbanização definem os padrões de ocupação e uso do solo urbano. Nesse sentido, é importante considerar a história da cidade, pois ela pode revelar como esses fatores têm atuado ao longo do tempo para moldar a paisagem urbana.

Contudo, durante o percurso histórico, os projetos urbanos implementados no Brasil nem sempre foram capazes de atender às necessidades dos habitantes urbanos menos favorecidos. Isso se deve, em grande parte, à formação social brasileira, que foi marcada pela restrição das condições básicas de sobrevivência dos indivíduos, especialmente no que se refere à negação de acesso à terra urbana, fator que continua contribuindo para o déficit habitacional e ocupações de áreas de risco ou sem nenhuma infraestrutura por todo o país.

Mesmo nos centros urbanos que passaram pelo processo de industrialização, a lógica da produção imobiliária passou por transformações significativas. De acordo com as observações de Kowarick (1979, p. 31), as empresas que antes desempenhavam o papel de construção de moradias para seus funcionários, geralmente próximas as indústrias, com o aumento do número de trabalhadores e intensificação da industrialização, passaram a transferir o ônus do custo da moradia para os próprios trabalhadores, abrangendo tanto a aquisição quanto o aluguel e a manutenção do imóvel. Acrescentando a isso os gastos relacionados ao transporte, que também são responsabilidade dos indivíduos. Enquanto isso, o Estado assume os encargos relacionados aos serviços de infraestrutura urbana, quando estes estão disponíveis. Com essa nova dinâmica, as tradicionais "vilas operárias" têm perdido espaço, e a questão habitacional passa a ser resolvida principalmente por meio das

relações econômicas estabelecidas no mercado imobiliário. Essa mudança coloca um peso maior nas responsabilidades individuais dos trabalhadores em relação à moradia, enquanto o Estado desempenha um papel mais limitado na provisão de soluções habitacionais.

A falta de acesso à terra urbana perpetua a mão de obra barata e contribui para a formação de cidades com baixos salários, onde as populações mais pobres têm acesso limitado aos recursos e serviços urbanos básicos. Essa situação está diretamente ligada à renda familiar brasileira e reflete a segregação social presente nas relações econômicas, especialmente na distribuição espacial da população. Isso significa que as condições de vida nas cidades são influenciadas pelas relações sociais e econômicas que ocorrem dentro delas. Portanto, as desigualdades socioeconômicas e a segregação espacial são consequências diretas do modo como o espaço urbano é organizado.

É justamente a distribuição espacial e o modo como ocorre a ocupação espacial das cidades que incorre a problemática da produção social do espaço, pois é nessa relação que os indivíduos são colocados em diferentes posições sociais e têm acesso diferenciado a recursos e serviços urbanos básicos. Como aponta Sassen (1998), essa distribuição desigual do espaço urbano é resultado de um processo de "diferenciação social de lugar", em que certos grupos têm mais poder e recursos para moldar o espaço de acordo com seus interesses, enquanto outros grupos ficam excluídos e marginalizados.

Essa dinâmica de exclusão e marginalização é alimentada pela lógica do mercado imobiliário, que muitas vezes trata a cidade como uma mercadoria a ser valorizada e comercializada, em vez de um espaço de vida coletiva. Dessa forma, a especulação imobiliária é uma das principais forças geradoras das assimetrias urbanas e da precarização da moradia, uma vez que ela promove a expulsão das populações mais vulneráveis para as margens da cidade ou para áreas remotas e precárias.

Nesse sentido, discutir alguns indicadores como o déficit habitacional e o Índice de Qualidade de Vida Urbana são fundamentais para compreender a extensão do problema da exclusão e marginalização urbana. O déficit habitacional, que se refere à falta de moradias adequadas para a população, é um indicador importante para avaliar a dimensão do problema da precarização da moradia. Já o Índice de Qualidade de Vida Urbana, que mede diversos aspectos da vida nas cidades, como

saneamento básico, mobilidade urbana e qualidade do meio ambiente, é um indicador relevante para avaliar a qualidade de vida da população urbana como um todo.

Isso destaca a importância de se pensar em projetos urbanos que sejam inclusivos e justos, levando em consideração as necessidades de todos os grupos sociais que compõem a cidade.

#### **4.1 O déficit habitacional e a formação das comunidades urbanas**

Peter Hall (2016), ao falar do maior projeto habitacional do mundo, denominado Robert Taylor Homes<sup>30</sup>, apontou que o projeto de assentamento urbano ocorreu sem uma política inclusiva dos indivíduos, o que transformou o projeto habitacional em uma concentração geográfica de pobreza completamente desconexa do seu entorno imediato.

Segundo Hall (2016, p. 609), mesmo com essa política habitacional, o projeto apenas transformou "um cortiço particular em um cortiço público", indicando que as transformações pretendidas pelo projeto não se concretizaram, e que as condições de vida da população afetada pouco mudaram, visto que o projeto foi abandonado e os edifícios demolidos.

Essa questão é um dos vários exemplos que podemos dar sobre as tentativas de solucionar ou minimizar a situação acerca da habitação social nas grandes cidades. No Brasil, os grandes centros urbanos também possuem projetos notáveis que focaram na questão da moradia, entretanto, as mudanças nos aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais variaram dependendo da região e cidade, entretanto, atingiram uma apenas pequena camada social, aqueles que possuíam renda. A exemplo disso, no Brasil, podemos citar o IAPI Iagoinha, em Belo Horizonte, Conjunto Residencial Prefeito Mendes de Moraes (Pedregulho) na cidade do Rio de Janeiro, Edifício Copan, em São Paulo.

Com o rápido crescimento das grandes cidades brasileiras, principalmente as cidades da Região Sudeste, impulsionadas pela atração do processo de industrialização e pela precarização das condições de vida no campo brasileiro, a

---

<sup>30</sup> O Projeto Habitacional Robert Taylor Homes, localizado no lado sul da cidade de Chicago, Illinois, foi construído na década de 1960, com 43 mil unidades, divididas em 28 prédios de 16 pavimentos, em uma área de 38 hectares como forma de assentamento para emigrantes negros e pobres que chegavam do sul do país.

questão da habitação se tornou um dos grandes desafios a serem enfrentados pelo Estado. Nesse contexto, em 1964, o novo governo criou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH), responsável por financiar e gerir o SFH, através da Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964.

O SFH tinha como objetivo principal oferecer condições favoráveis de financiamento para a construção, aquisição e reforma de moradias, visando atender à crescente demanda por habitação nas cidades brasileiras. O BNH foi criado para ser o principal agente financiador do SFH, através da captação de recursos junto ao mercado financeiro e sua aplicação na concessão de empréstimos aos mutuários.

Durante as décadas seguintes, o SFH e o BNH foram responsáveis pela construção de milhões de moradias em todo o país, principalmente nas grandes cidades. No entanto, o modelo de financiamento adotado pelo SFH, baseado em juros elevados e prazos longos, acabou gerando um endividamento excessivo para muitas famílias, além de estimular a especulação imobiliária e a concentração fundiária.

Nesse espaço temporal, temos um período de crise e reajuste espacial nas relações econômicas internacionais que também atingem o Brasil, isso é, a crise do modelo fordismo-keynesianismo, que afetou diretamente as relações sociais e acirrou o conflito entre o capital e o trabalho. De acordo com Klink; Souza (2017), a crise desse modelo de desenvolvimento, o arrocho salarial, a precarização da oferta de emprego com registro em carteira e o recuo do Estado de bem-estar social na provisão de uma série de bens públicos – como moradia e infraestrutura social-urbana – foram acompanhados por uma ampliação dos mecanismos de acesso ao crédito.

Esse processo marcou a redução do Estado como promotor das políticas públicas direcionadas ao bem-estar da população, passando para um papel de regulador com a privatização do espaço construído, agora “não é o governo, mas o trabalhador quem assume o papel de azeitar o multiplicador de renda e emprego que garanta o crescimento macroeconômico.” (Klink; Souza, 2017, p. 383).

Após este período, o modelo de financiamento do SFH foi se tornando insustentável, e a partir dos anos 1990, o governo começou a adotar novas políticas habitacionais, baseadas em subsídios e em parcerias com o setor privado. Atualmente, programas como o Minha Casa Minha Vida<sup>31</sup>, criado em 2009, para

---

<sup>31</sup> O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi substituído pelo chamado Casa Verde e Amarela em 2021, entretanto, a substituição alterou pouco o formato do programa MCMV, o que se concretizou nessa mudança foi a exclusão da faixa 1, reajuste no percentual de subsídio e mudança de nome do

facilitar o acesso à moradia no Brasil visa atender às demandas por moradia que variam desde famílias de baixa renda a famílias de classe média através de subsídios governamentais<sup>32</sup>.

É importante destacar que a política de incentivo ao setor da construção civil foi implementada em conjunto abrangente de medidas macroeconômicas, conhecido como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Essas medidas foram adotadas com o objetivo de sustentar o crescimento da economia brasileira, especialmente diante da crise que afetou os mercados internacionais desde 2008, com o epicentro nos Estados Unidos. Maricato (2015, p. 37), ressalta que:

O PAC se destina a financiar a infraestrutura econômica (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e toda a infraestrutura de geração e distribuição de energia) e a infraestrutura social (água, esgoto, drenagem, destino do lixo recursos hídricos, pavimentação). Ele federalizou o Programa de Urbanização de Favelas: finalmente o governo federal do Brasil reconhecia a cidade ilegal e o passivo urbano, buscando requalificar e regularizar áreas ocupadas ilegalmente. Muitos bairros pobres de um universo gigantesco passaram por projeto de recuperação urbanística, elevando a condição sanitária e de acessibilidade, entre outras.

Já o MCMV é diferente. Retoma-se a visão empresarial da política habitacional, ou seja, de construção de novas casas apenas sem levar em consideração o espaço urbano em seu conjunto e muito menos a cidade já comprometida pela baixa qualidade.

Entretanto, a política federal de produção habitacional no Brasil segue, historicamente, um modelo no qual predomina a construção em larga escala de unidades habitacionais em áreas periféricas e afastadas dos centros urbanos (Cardoso, 2013; Krause et al., 2013). De acordo com Fagnani *et al* (2015, p.18-19), “o ponto em comum da experiência da ditadura militar e dos governos democráticos (1985-2012) é que as sucessivas políticas se mostraram inacessíveis às famílias situadas nas classes de rendimento mensal familiar per capita inferior ou igual a três salários-mínimos.”

---

programa. O programa tinha como meta construir 1 milhão de moradias para a população de baixa renda, ao custo de R\$ 34 bilhões em empréstimos e subsídios (R\$ 60,8 bilhões em valores atuais, corrigidos pela inflação). Fonte: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/minha-casa-minha-vida-dez-anos/#page2>. Acesso: 24 mar. 2024.

<sup>32</sup> Para Klink; Souza (2017, p. 384), na outra ponta da estrutura, as pesquisas apontaram que a focalização dos mecanismos de subsídio e de crédito para a baixa renda, por meio de programas como Minha Casa Minha Vida (PMCMV), mostrou-se desafiadora. Os subsídios diretos e indiretos desencadearam uma dinâmica de capitalização de rendas fundiárias pelos proprietários da terra e pelos incorporadores com efeitos sobre os preços imobiliários, gerando não apenas baixa inserção urbana dos empreendimentos frequentemente implementados em áreas periféricas, mas também um atendimento do déficit habitacional via o programa “de habitação social de mercado” que, para todas as faixas de renda contempladas, ficou aquém do esperado (Rolnik; Klink, 2011; Shimbo, 2012).

Portanto, o problema da habitação social vai além da simples aquisição do imóvel, pois dentro do mercado imobiliário a demanda é um fator determinante para que as engrenagens produtivas possam oferecer um produto habitacional acessível, que, por sua vez, é consumido de acordo com as possibilidades de renda do consumidor. Dessa forma, é importante destacar que a terra, como bem natural, deve ser valorizada e tratada como um bem de interesse coletivo, e não apenas como uma mercadoria a ser explorada e comercializada.

Nesse sentido, Villaça (1986, p.13) aponta que o padrão habitacional considerado "ótimo", "certo" ou "ideal" para a classe trabalhadora é aquele que ela acredita poder alcançar por meio de progresso viável dentro das condições políticas, sociais e econômicas em que se encontra.

Em outros termos, o grande desafio é como garantir acesso à moradia digna para aqueles que não possuem acumulação de capital disponível para adquirir um imóvel. Nesse sentido, o financiamento a longo prazo, criado pelo mercado imobiliário como uma solução a curto prazo para a problemática da aquisição de moradia, não é suficiente para solucionar o problema da habitação social. Como afirma David Harvey (2012, p. 12), o capital nunca resolve suas tendências de crise, ele simplesmente as move de lugar<sup>33</sup>. Ou seja, ao criar soluções temporárias para a crise habitacional, o mercado imobiliário apenas desloca o problema para outras áreas da cidade, gerando novas desigualdades e exclusão social.

#### **4.1.1 A questão do déficit habitacional na RMGLS**

Somente quando a política se concentrar na produção e reprodução da vida urbana como processo de trabalho essencial que dê origem a impulsos revolucionários será possível concretizar lutas anticapitalistas capazes de transformar radicalmente a vida cotidiana. Somente quando se entender que os que constroem e mantêm a vida urbana têm uma exigência fundamental sobre o que eles produziram, e que uma delas é o direito inalienável de criar uma cidade mais em conformidade com seus verdadeiros desejos, chegaremos a uma política do urbano que venha a fazer sentido (HARVEY, *op. cit.*, p.21).

O déficit habitacional no Maranhão reflete as profundas desigualdades sociais e econômicas que afetam sua população. O estado tem um histórico persistente de

---

<sup>33</sup> De acordo com Klink; Souza (2017, p. 382), "as sucessivas crises de acumulação no sistema produtivo-industrial (o circuito primário) são temporariamente absorvidas (mas nunca resolvidas) pela circulação do capital no ambiente construído (o circuito secundário)."

escassez de moradias, em grande parte devido à distribuição desigual de renda e à estrutura fundiária altamente concentrada, sendo o estado brasileiro com maior concentração de terras (IBGE, 2020, p. 47).

O crescimento demográfico intenso, especialmente na capital, São Luís, nas décadas de 80 e 90 do século XX, agravou ainda mais essa situação. Um levantamento realizado pela Fundação João Pinheiro e publicado em 1995 já evidenciava a preocupante predominância de habitações precárias no estado (Figura 18).

Figura 18 – Estimativa dos Domicílios Rústicos por Faixa de Renda Domiciliar no Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação (1991)

**ESTIMATIVA DOS DOMICÍLIOS RÚSTICOS POR FAIXA DE RENDA DOMICILIAR NO BRASIL, GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO 1991**

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	DOMICÍLIO RÚSTICO										
	Estimativa		Participação(%)				Faixas de Renda Domiciliar (salário mínimo) (%)				
			Total Regional		Domicílios Permanentes		Até 1 (1)	De 1 a 2	Mais de 2 a 5	Mais de 5 a 10	Mais de 10
	Urbanos	Rurais	Urbanos	Rurais	Urbanos	Rurais					
<b>Norte (2)</b>	<b>17.823</b>	...	<b>100,00</b>	...	<b>2,61</b>	...	...	...	...	...	
Rondônia	2.686	...	15,07	...	2,04	...	7,70	-	23,10	38,47	30,73
Acre	752	...	4,22	...	0,86	...	50,00	-	50,00	-	-
Amazonas	1.606	...	9,01	...	0,65	...	18,14	9,12	54,48	18,25	-
Roraima	0	...	0	...	0	...	-	-	-	-	-
Pará (3)	12.389	...	69,51	...	4,19	...	18,76	31,55	38,38	11,30	-
Amapá	390	...	2,19	...	1,05	...	-	100,00	-	-	-
Tocantins	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
<b>Nordeste</b>	<b>378.873</b>	<b>889.561</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>6,67</b>	<b>26,43</b>	...	...	...	...	...
Maranhão	101.344	387.424	26,75	43,55	25,53	65,73	35,42	25,69	25,00	11,81	0,69
Piauí	42.231	83.059	11,15	9,34	14,89	35,09	33,68	29,47	28,42	6,32	1,05
Ceará	64.350	92.664	16,98	10,42	7,10	20,99	37,51	38,79	21,47	2,22	-
Rio G. do Norte	14.732	38.147	3,89	4,30	3,99	25,14	31,25	37,50	28,12	3,12	-
Paraíba	11.963	33.901	3,16	3,81	2,59	14,55	24,99	32,16	28,57	14,28	-
Pernambuco	65.689	53.580	17,34	6,02	5,66	12,48	37,97	28,44	25,80	5,71	1,38
Alagoas	19.831	42.302	5,23	4,76	6,14	20,80	26,19	28,57	35,72	9,52	-
Sergipe	4.961	24.200	1,31	2,72	2,19	23,50	35,70	50,01	14,28	-	-
Bahia	53.772	134.174	14,19	15,08	3,49	13,74	25,94	34,92	31,56	3,98	0,46
<b>Sudeste</b>	<b>189.710</b>	<b>81.928</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>1,34</b>	<b>4,82</b>	...	...	...	...	...
Minas Gerais	18.958	56.604	9,99	69,09	0,67	6,91	35,06	43,06	20,64	1,24	0,00
Espírito Santo	13.064	5.080	6,89	6,20	2,79	3,62	20,69	20,69	41,38	13,79	3,45
Rio de Janeiro	32.923	4.411	17,35	5,38	1,00	3,18	13,70	37,14	39,31	5,91	3,94
São Paulo	124.765	15.833	65,77	19,33	1,67	3,14	17,95	11,18	49,51	15,88	3,13
<b>Sul</b>	<b>53.085</b>	<b>26.412</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>1,22</b>	<b>1,93</b>	...	...	...	...	...
Paraná	26.085	15.218	49,14	57,62	1,62	2,99	33,33	22,32	42,28	1,04	1,04
Santa Catarina	3.675	3.474	6,92	13,15	0,44	1,14	25,02	50,00	24,98	0,00	0,00
Rio G. do Sul	23.325	7.720	43,94	29,23	1,17	1,43	15,37	28,77	41,43	11,34	2,06
<b>Centro-Oeste(4)</b>	<b>25.024</b>	<b>65.539</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>1,35</b>	<b>15,58</b>	...	...	...	...	...
Mato G. do Sul	2.725	880	10,89	1,34	0,89	1,10	23,05	7,72	69,24	0,00	0,00
Mato Grosso	7.129	20.952	28,49	31,97	2,36	19,28	21,43	28,60	49,97	0,00	0,00
Goiás(4)	13.702	43.707	54,75	66,69	1,69	17,45	23,24	23,27	39,53	11,64	2,32
Distrito Federal	1.468	0	5,87	0	0,46	0,00	14,28	14,28	42,83	14,33	0,00
<b>Brasil</b>	<b>664.515</b>	<b>1.063.440</b>	...	...	<b>2,44</b>	<b>14,91</b>	...	...	...	...	...

Fontes: Dados básicos: IBGE : Censo demográfico, Brasil, Unidades da Federação, 1991.  
 IBGE : Pesquisa nacional por amostra de domicílios, 1990. Arquivo de Registros do Brasil  
 Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estudos Políticos e Sociais (CEPS).  
 (1) Inclusive a categoria sem rendimentos. (2) Exclusive Tocantins. (3) Estimativa baseada no total de domicílios particulares ocupados. (4) Inclusive Tocantins.

Fonte: Fundação João Pinheiro (1995).

O estudo destaca que São Paulo, que lidera em termos de domicílios urbanos, com 125 mil unidades, representa 66% da estimativa para toda a região



Sudeste. Em seguida, vem o Maranhão, com 101 mil domicílios urbanos rústicos, contribuindo com 26,8% dessa categoria no Nordeste. A situação habitacional neste estado é alarmante, com os domicílios rústicos representando 25,5% dos domicílios urbanos permanentes e 65,7% dos domicílios rurais, contribuindo com 43,55% dos domicílios rurais rústicos do Nordeste. Assim, o Maranhão se destaca nesse aspecto, embora a maioria dos estados do Nordeste enfrente déficits habitacionais significativos em comparação com outras regiões do país.

Entretanto, de acordo com dados disponíveis até 2021, estima-se que o déficit habitacional no Maranhão seja de aproximadamente 265 mil unidades habitacionais (Quadro 5). Isso significa que uma parcela significativa da população não possui moradia adequada, vivendo em condições precárias, em habitações improvisadas ou até mesmo em situação de rua.

Quadro 5 – Composição do déficit habitacional, por componente e subcomponente no Maranhão

<b>Componentes do déficit</b>	<b>Famílias em déficit - MA</b>	<b>Proporção de famílias em déficit % - MA</b>
Precário	206.626	77,9
Improvisado	48.861	18,4
Rústico	157.765	59,5
Coabitação	10.834	4,1
Cômodo	10.834	4,1
Ônus excessivo	46.408	17,5
Adensamento	1.272	0,5
<b>Total de Famílias em Déficit no Maranhão</b>	<b>265.140</b>	<b>100</b>
<b>Total de Família Habitantes no Maranhão</b>	<b>1.126.809</b>	

**Fonte:** IMESC (2022, p. 24) com base nos Microdados do CadÚnico (junho de 2022).

Diversos fatores contribuem para esse cenário preocupante. Um dos principais é a desigualdade socioeconômica, que afeta especialmente as populações de baixa renda. Muitas famílias não têm acesso a financiamento imobiliário ou programas habitacionais, o que dificulta a conquista da casa própria.

Além disso, a falta de infraestrutura em algumas regiões do estado também contribui para o déficit habitacional. A ausência de serviços básicos, como água

potável, saneamento básico e energia elétrica, torna as áreas mais vulneráveis e dificulta o desenvolvimento de projetos habitacionais.

No entanto, a maior infraestrutura urbana se concentra na parte insular da RM da Grande São Luís, seguida pela crescente urbanização da região de Imperatriz, deste modo, vale destacar que os municípios da Ilha de São Luís (São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, além da capital) e Imperatriz representaram a maioria das famílias com ônus excessivo com aluguel urbano (23.832). (IMESC, 2022, p. 24).

Assim, podemos apontar que a institucionalização política<sup>34</sup> da Região Metropolitana da Grande São Luís impulsionou o crescimento populacional e a consequente demanda por moradia, especialmente nos municípios que compõem nossa área de estudo. No entanto, essa expansão territorial expõe a problemática da moradia que se destaca desde a década de 1970 quando a capital maranhense passou por transformações econômicas e consequente elevação da população da cidade, que é direcionada a ocupar novas áreas com a implantação de loteamentos residenciais e conjuntos de habitação, entretanto, as ocupações de áreas inadequadas ou em áreas sem regularização fundiária também cresceram não somente na capital, mas por todos os municípios da ilha.

Visando organizar territorialmente o espaço da capital maranhense, foi elaborado o primeiro Plano Diretor de São Luís, em 1977, mas o tão necessário "planejamento urbano" não foi efetivamente realizado. Nesse período, a cidade estava passando por um rápido crescimento populacional, como apontamos no capítulo anterior, entretanto, um considerável número de emigrantes chegava à cidade de São Luís, mas sem condições de adquirir uma propriedade regularizada em uma área bem servida por serviços públicos. Como aponta, o professor Frederico Lago Burnett (2012, p. 21-22),

Através das propostas do Plano Diretor de 1977, os conjuntos residenciais, construídos com financiamentos estatais e rigorosamente hierarquizados conforme a renda de seus ocupantes, dispersaram a população pelo novo território, conforme seu perfil sócioeconômico, criando verdadeiras cidades-dormitórios e obrigando a população a circular incansavelmente pelos longos corredores viários, em um ir e vir ao centro da cidade, agora um caótico

---

<sup>34</sup> Segundo Moreira (2013, p. 44), [...] o processo de metropolização da Grande São Luís, que ainda está carregado de controvérsias, seja por suas características urbanas ou pela gestão desarticulada, a qual se tornou um problema tanto ao desenvolvimento da cidade polo (São Luís), quanto para as demais cidades polarizadas, sendo desta maneira classificada por muitos autores de metropolização forçada. (Ferreira, 1999; 2008, Cordeiro e Diniz, 2008).

núcleo administrativo e comercial que compromete a infra-estrutura da área e degrada os antigos casarões coloniais.

A construção de infraestrutura para escoamento de produção mineral na década de 1980 e as obras de construção civil, em um primeiro momento concentrado na capital, atraiu mão de obra excedente, mas essa população encontrou poucas oportunidades de trabalho. Como resultado, surgiram bairros periféricos, cortiços e favelas onde vive a população trabalhadora, concentrando-se a pobreza na cidade.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível discutirmos a questão da moradia na produção do espaço urbano, levando em consideração os aspectos econômicos e políticos dos municípios que compõem a parte insular da Região Metropolitana da Grande São Luís. Um desses aspectos diz respeito ao déficit habitacional da região, que, segundo levantamentos da Fundação João Pinheiro, entre 2016 e 2019, estaria em um déficit de 43.883 habitações, sendo que 40.198 dessas habitações estão concentradas na área urbana. O outro aspecto refere-se ao percentual de aglomerados subnormais que se destacam na paisagem urbana dos municípios da Grande Ilha (Quadro 6).

**Quadro 6 – Déficit Habitacional Total por situação de domicílio e Déficit Habitacional Relativo – Brasil, Grandes Regiões, UF e Regiões Metropolitanas (2019)**

Especificação	Déficit Habitacional			
	Total	Urbano	Rural	Total Relativo (%)
<b>Região Norte</b>	<b>719.638</b>	522.599	197.039	<b>12,9</b>
<b>Rondônia</b>	<b>60.347</b>	48.689	11.658	<b>9,7</b>
<b>Acre</b>	<b>23.285</b>	18.741	4.544	<b>8,6</b>
<b>Amazonas</b>	<b>168.603</b>	133.493	35.110	<b>14,8</b>
<i>RM Manaus</i>	<i>100.239</i>	<i>90.993</i>	<i>9.245</i>	<i>13,0</i>
<b>Roraima</b>	<b>23.844</b>	19.234	4.610	<b>15,2</b>
<b>Pará</b>	<b>354.296</b>	229.536	124.761	<b>13,5</b>
<i>RM Belém</i>	<i>79.490</i>	<i>78.300</i>	<i>1.190</i>	<i>11,1</i>
<b>Amapá</b>	<b>41.973</b>	37.684	4.289	<b>17,8</b>
<i>RM Macapá</i>	<i>31.263</i>	<i>29.816</i>	<i>1.447</i>	<i>18,3</i>
<b>Tocantins</b>	<b>47.290</b>	35.222	12.068	<b>8,9</b>
<b>Região Nordeste</b>	<b>1.778.964</b>	1.318.326	460.639	<b>9,2</b>
<b>Maranhão</b>	<b>329.495</b>	164.486	165.008	<b>15,2</b>
<i>RM Grande São Luís</i>	<i>43.883</i>	<i>40.198</i>	<i>3.685</i>	<i>9,9</i>
<b>Piauí</b>	<b>115.190</b>	64.701	50.489	<b>10,7</b>
<i>RIDE Grande Teresina</i>	<i>35.538</i>	<i>22.197</i>	<i>13.341</i>	<i>9,1</i>
<b>Ceará</b>	<b>239.187</b>	200.367	38.820	<b>8,0</b>
<i>RM Fortaleza</i>	<i>107.230</i>	<i>103.269</i>	<i>3.961</i>	<i>8,1</i>
<b>Rio Grande do Norte</b>	<b>93.788</b>	74.463	19.325	<b>8,0</b>
<i>RM Natal</i>	<i>35.407</i>	<i>31.885</i>	<i>3.522</i>	<i>6,8</i>

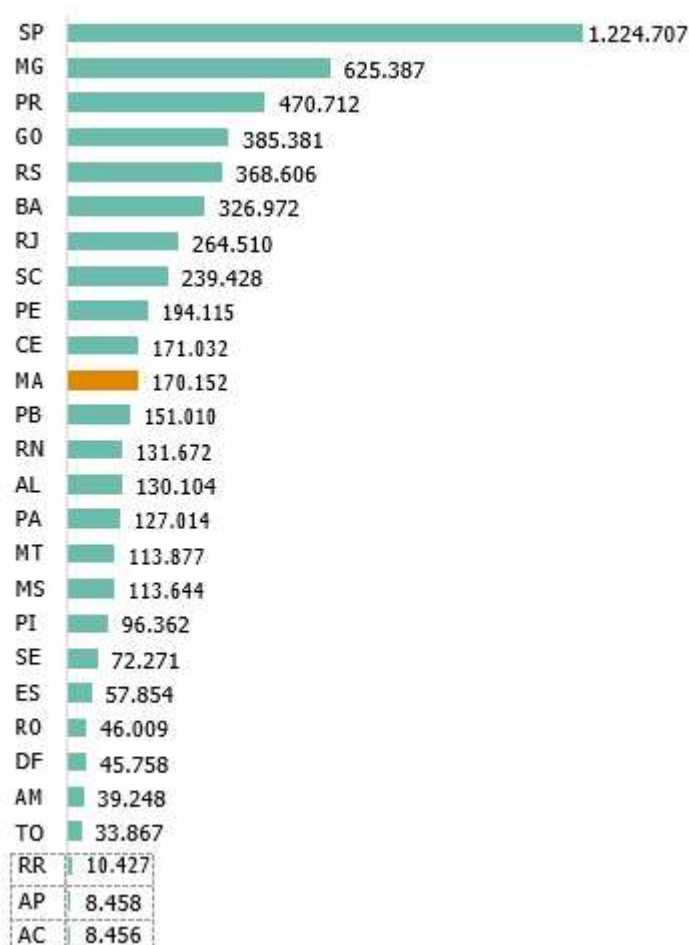
<b>Paraíba</b>	<b>132.383</b>	111.601	20.782	<b>9,8</b>
<i>RM João Pessoa</i>	46.937	42.487	4.450	10,5
<b>Pernambuco</b>	<b>246.898</b>	224.909	21.989	<b>7,5</b>
<i>RM Recife</i>	113.275	111.902	1.373	8,0
<b>Alagoas</b>	<b>126.594</b>	105.439	21.154	<b>11,0</b>
<i>RM Maceió</i>	63.122	62.878	244	13,0
<b>Sergipe</b>	<b>81.321</b>	65.971	15.351	<b>10,0</b>
<i>RM Aracaju</i>	36.334	35.564	770	10,8
<b>Bahia</b>	<b>414.109</b>	306.389	107.720	<b>7,8</b>
<i>RM Salvador</i>	109.708	107.068	2.640	7,3
<b>Região Sudeste</b>	<b>2.287.121</b>	2.202.023	85.098	<b>7,2</b>
<b>Minas Gerais</b>	<b>496.484</b>	454.836	41.649	<b>6,6</b>
<i>RM Belo Horizonte</i>	107.044	106.221	823	5,6
<b>Espírito Santo</b>	<b>83.323</b>	79.910	3.413	<b>5,8</b>
<i>RM Grande Vitória</i>	39.079	39.045	34	5,6
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>481.243</b>	469.316	11.927	<b>7,3</b>
<i>RM Rio de Janeiro</i>	361.619	355.130	6.489	7,5
<b>São Paulo</b>	<b>1.226.071</b>	1.197.961	28.109	<b>7,6</b>
<i>RM São Paulo</i>	590.706	579.294	11.411	7,7
<b>Região Sul</b>	<b>618.873</b>	571.291	47.582	<b>5,6</b>
<b>Paraná</b>	<b>247.153</b>	230.055	17.098	<b>6,1</b>
<i>RM Curitiba</i>	84.104	80.028	4.076	6,5
<b>Santa Catarina</b>	<b>150.793</b>	139.546	11.247	<b>5,9</b>
<i>RM Florianópolis</i>	31.914	31.105	809	7,9
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>220.927</b>	201.690	19.237	<b>5,1</b>
<i>RM Porto Alegre</i>	90.585	88.528	2.057	5,4
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>472.102</b>	430.084	42.018	<b>8,4</b>
<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>71.966</b>	66.830	5.136	<b>7,7</b>
<b>Mato Grosso</b>	<b>101.158</b>	85.815	15.343	<b>8,7</b>
<i>RM Vale do Rio Cuiabá</i>	31.693	30.073	1.620	10,3
<b>Goiás</b>	<b>209.424</b>	192.869	16.555	<b>8,4</b>
<i>RM Goiânia</i>	67.894	67.693	201	7,4
<b>Distrito Federal</b>	<b>89.554</b>	84.570	4.984	<b>8,9</b>
<b>BRASIL</b>	<b>5.876.699</b>	5.044.322	832.377	<b>8,0</b>
<b>Total das RMs</b>	<b>2.207.062</b>	2.133.673	73.389	<b>7,8</b>
<b>Demais áreas</b>	<b>3.669.637</b>	2.910.650	758.987	<b>8,2</b>

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), (2016-2019).  
Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), (2019).

Atualmente, um fator que se soma a esta problemática da moradia na região é a crescente financeirização imobiliária/residencial, que tem impactos significativos na dinâmica do mercado imobiliário. Essa lógica financeira de valorização do mercado imobiliário acaba resultando em especulação e valorização dos preços dos imóveis, o que dificulta ainda mais o acesso à moradia por parte da população de baixa renda.

O PMCMV, entre 2010 e 2022, entregou 170.152 unidades habitacionais (Gráfico 1) no estado do Maranhão, destas 72.888 unidades nos municípios de São Luís, São José de Ribamar e Paço do Lumiar (Gráfico 2).

Gráfico 1 — Total de habitações entregues pelo programa Minha Casa, Minha Vida/Casa Verde e Amarela, nas UFs, de 2010 a 2022\*



**Fonte:** Elaborado por IMESC, a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento Regional, (2022).

Dessa forma, mesmo com um percentual de 42,84% das unidades habitacionais concentradas na Grande São Luís o déficit habitacional ainda é significativo, pois a política habitacional do país é pautada na obtenção de lucros pelos agentes imobiliários e de crédito habitacional, além disto o valor dos lotes onde os empreendimentos são alocados acabam se elevando e dificultando seu acesso por uma parte da parcela da sociedade.

Quadro 7 – Dez municípios com maior número de habitações entregues pelo programa Minha Casa, Minha Vida/Casa Verde e Amarela), de 2010 a fev/2022

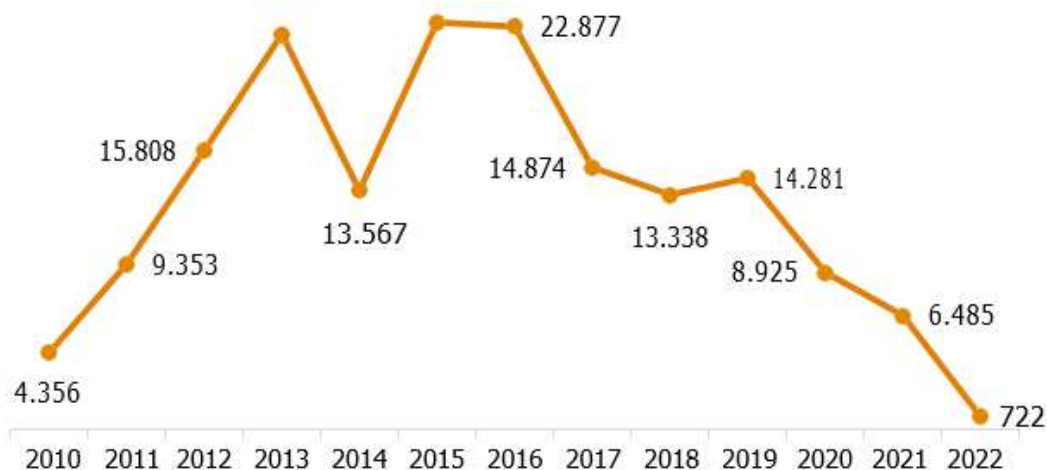
Ranking	Município	Região de Desenvolvimento	Total de entregas
1º	São José de Ribamar	Metropolitana De São Luís	31.032
2º	São Luís	Metropolitana De São Luís	28.892
3º	Paço do Lumiar	Metropolitana De São Luís	12.964
4º	Timon	Médio Parnaíba Maranhense	10.937

5º	Imperatriz	Tocantins Maranhense	9.044
6º	Caxias	Timbiras	6.405
7º	Codó	Cocais	5.236
8º	Balsas	Gerais De Balsas	4.179
9º	Bacabal	Mearim	3.864
10º	Itapecuru Mirim	Médio Itapecuru	3.392

**Fonte:** Elaborado por IMESC, a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (2022).

O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) desempenhou um papel crucial no desenvolvimento habitacional do estado do Maranhão, bem como na geração de empregos na indústria da construção civil. Durante o período de 2010 a 2015, houve um aumento significativo na entrega de unidades residenciais por meio desse programa (Gráfico 2). No entanto, a partir de 2017, observou-se uma diminuição nas entregas de moradias, o que impactou negativamente tanto a disponibilidade de unidades habitacionais quanto a geração de empregos no setor da construção civil.

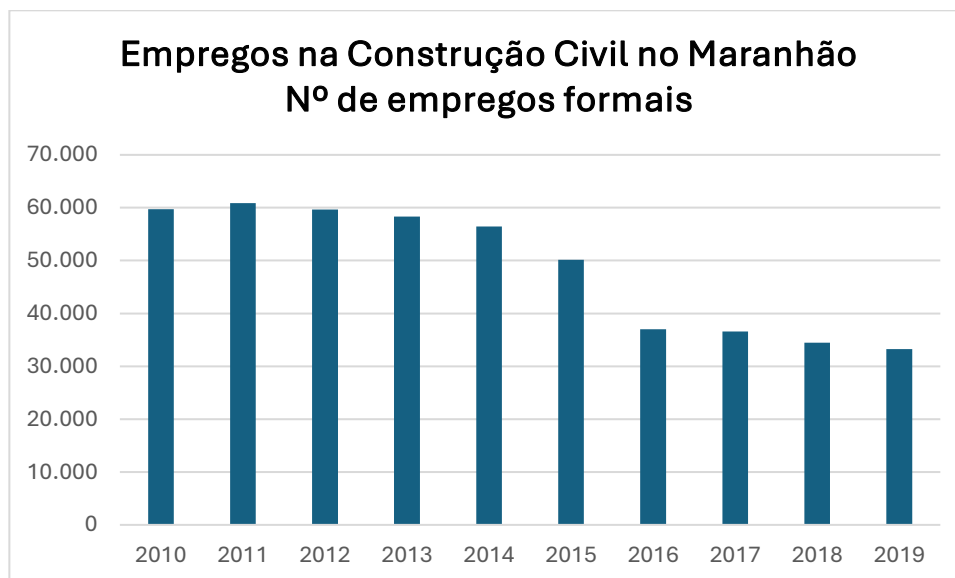
Gráfico 2 – Evolução do número de habitações entregues pelo programa Minha Casa, Minha Vida/Casa Verde e Amarela, no Maranhão, de 2010 a 2022\*



**Fonte:** Elaborado por IMESC, a partir de dados do Ministério do Desenvolvimento Regional.  
\*Dados até fev/2022.

O setor da construção civil, no estado do Maranhão, enfrentou um significativo declínio na geração de empregos ao longo dos últimos anos. Em 2010, havia um total de 59.688 pessoas empregadas nesse setor, representando uma fonte importante de trabalho e renda para a população local. No entanto, em 2019, o número de empregos na construção civil reduziu-se para apenas 33.264, refletindo uma queda acentuada na demanda por mão de obra nesse segmento. (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Número de empregos formais na construção civil no Maranhão 2010-2019



Fonte: Anuário RAIS (2023).

A redução do número de habitações do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) coincide com a crise político-econômica do país, portanto, entrando em contradição com o discurso oficial do programa, que tem como objetivo principal a diminuição do déficit habitacional no Brasil. O programa foi criado com finalidade de fornecer crédito e incentivos para aquisição e construção de unidades habitacionais, atendendo a diferentes faixas de renda, desta forma, atingindo em partes seus objetivos, mas, em termos de realidade espacial das cidades brasileiras, o programa trouxe novos paradigmas como, a especulação imobiliária dos interstícios urbanos; elevação dos preços das terras na periferia; flexibilização dos planos diretores com permissões para construção em áreas diversa, principalmente, em áreas ambientalmente fragilizadas com viés de construir empreendimentos habitacionais de interesse social; atração de mão de obra com pouca qualificação que converge para ampliação dos aglomerados subnormais, dentre outros.

Dessa forma, o déficit habitacional na região está ligado, entre outros fatores, à questão da apropriação do solo urbano, em outros termos, o controle que é feito para restringir a disponibilidade do solo e remuneração da mão de obra dos trabalhadores citadinos que distanciam a população de renda baixa dos créditos habitacionais. A Grande São Luís apresenta índices preocupantes em relação à situação socioeconômica quando comparada a outras regiões do país, por exemplo,

o percentual de trabalhadores na informalidade do estado que em 2021 chegou a 61,6% da População Economicamente Ativa – PEA, concentrando-se, principalmente na Aglomeração Urbana de São Luís.

Essa situação tem um impacto significativo na renda das famílias e, conseqüentemente, na qualidade de vida da população, que acaba engrossando os números da urbanização precária. Uma parcela significativa dos espaços que constituem os municípios apresenta características de ocupações informais, construções improvisadas e falta de serviços públicos básicos, como água potável, saneamento básico, eletricidade e transporte adequado.

Como resultado, há uma elevada concentração de aglomerados subnormais no espaço urbano da Grande São Luís. Dados do IBGE (2020) apontam que São Luís é a quinta capital brasileira com o maior percentual de domicílios em aglomerados subnormais. A cidade de São Luís registrou a maior quantidade de aglomerados subnormais do estado, são 95 áreas com essa classificação, seguida pelo município de São José de Ribamar, com 39 áreas, e pelo município de Paço do Lumiar, com 32 áreas, que somados, resultam em 166 áreas com habitações subnormais. Os habitantes dessas áreas urbanas precárias, muitas vezes, enfrentam desafios significativos para melhorar suas condições de vida, incluindo a falta de acesso a recursos e serviços básicos, bem como a falta de reconhecimento legal de suas propriedades e dos direitos enquanto cidadãos.

O custo médio do metro quadrado construído no estado do Maranhão (Quadro 8) tem uma média maior que a Região Nordeste, além disso, a renda domiciliar *per Capita* da Grande São Luís contribui para o baixo poder de aquisição de moradias adequadas e revela a elevada concentração espacial de renda.

Quadro 8 – Custo médio (m<sup>2</sup>) em moeda corrente e variações percentuais no mês, no ano e em doze meses

Custo médio m <sup>2</sup> em moeda corrente e variações percentuais no mês, no ano e em doze meses											
Variável - Custo médio m <sup>2</sup> - moeda corrente (Reais)											
Brasil, Grande Região e Unidade da Federação	Mês										
	Nov 2012	Nov 2013	Nov 2014	Nov 2015	Nov 2016	Nov 2017	Nov 2018	Nov 2019	Nov 2020	Nov 2021	Nov 2022
Brasil	851,96	852,62	907,43	962,84	1022,26	1064,76	1111,41	1156,31	1252,1	1506,76	1677,96
Nordeste	797,69	797,72	846,69	890,48	945,74	988,82	1034,74	1065,52	1173,31	1409,08	1561,13
Maranhão	861	855,89	863,77	912,72	970,63	1015,31	1065,5	1114,45	1192,07	1415,11	1574,11

**Fonte:** IBGE - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, 2022.



O levantamento do Boletim Desigualdade nas Metrópoles do primeiro trimestre de 2022 ressalta que a Grande São Luís é a Região Metropolitana com o menor nível de renda:

Na comparação macrorregional brasileira, as Regiões Metropolitanas que apresentaram os menores níveis de renda média domiciliar per capita no 4º trimestre de 2021 foram aquelas situadas nas regiões Norte e Nordeste. Todas elas apresentaram nível de renda média domiciliar per capita abaixo da média do conjunto das Regiões Metropolitanas. Em ordem crescente, as cinco Regiões Metropolitanas que apresentaram os menores níveis de renda média foram: Grande São Luís [R\$ 771], Manaus [R\$ 859], Recife [R\$ 861], Maceió [R\$869] e Teresina [R\$ 885]. (Salata; Ribeiro, 2022, p. 23).

Embora houvesse um grande investimento público na construção de moradias na última década, como a política pública de urbanização de favelas e o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), uma parte significativa da população da Grande São Luís não é alcançada, seja pela quantidade expressiva de famílias em situação de vulnerabilidade social, seja pelo difícil acesso ao financiamento habitacional. Assim, mesmo com o constante e acelerado processo de ocupação dos interstícios urbanos, a produção imobiliária alcança apenas uma camada específica da população: aquela que possui renda e, conseqüentemente, acesso ao crédito.

Nesse contexto, a extensão da posse de casa própria para a classe trabalhadora pode ser vista como uma forma de incorporação dessas pessoas na lógica do capitalismo, na medida em que lhes dá uma sensação de pertencimento e um investimento financeiro em uma propriedade. Nesse contexto, Gottdiener (2010, p. 99), ao criticar as formulações de Harvey sobre o processo de incorporação da moradia à lógica capitalista na explicação da suburbanização e das políticas habitacionais do Estado, coloca que “a indução de um segmento de classe trabalhadora a posse de propriedade divide os trabalhadores em duas frações: aqueles que podem pagar o custo de uma casa e aqueles que não podem.”

Em outros termos, o autor não explica a totalidade do problema, mas aponta uma direção a ser discutida, ou seja, a participação do Estado nesse processo, seu discurso de ordenamento territorial urbano e o uso das ferramentas de planejamento para equilibrar as deformidades na ocupação do solo urbano, este debate faremos no capítulo seguinte.

Essa divisão entre aqueles que podem pagar e aqueles que não podem é crucial para a manutenção do sistema capitalista, já que aqueles que possuem propriedades têm um investimento pessoal no sistema e podem se ver como

defensores do *status quo*, enquanto os que não têm propriedades são mais propensos a se organizar e lutar contra as desigualdades do sistema.

Assim, a forma como a cidade é construída e organizada reflete as desigualdades e conflitos sociais que permeiam a sociedade. A ocupação de terras sem uso ou abandonadas, por indivíduos em situação de vulnerabilidade social, é uma forma de resistência e busca por moradia em um contexto de exclusão. Porém, essa ocupação acaba perpetuando a segregação socioespacial, uma vez que essas áreas, muitas vezes, carecem de infraestrutura básica e serviços públicos adequados, reforçando a marginalização desses grupos.

#### **4.1.2 Os aglomerados subnormais (comunidades urbanas)**

Os dados sobre os Aglomerados Subnormais (AGSNs) no Brasil precisam de constante atualização, visto que, o crescimento das cidades brasileiras ainda apresenta uma dinâmica ímpar, principalmente, nas Regiões Metropolitanas que ainda exercem forte atração populacional, uma vez que concentram grande parte das oportunidades de emprego, serviços e infraestrutura urbana.

De acordo com a nota técnica do IBGE (2010), os AGSNs/Favelas e Comunidades Urbanas<sup>35</sup> são um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa. A identificação dos aglomerados subnormais é feita com base nos seguintes critérios:

a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos) e;

b) Possuir pelo menos uma das seguintes características:

- **Urbanização fora dos padrões vigentes** – refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos, ou;

---

<sup>35</sup> Em janeiro de 2024, o IBGE lançou a Nota Metodológica Nº 01, que trata sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas.

• **Precariedade de serviços públicos essenciais**, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto.

Conseqüentemente, os aglomerados subnormais são uma expressão concreta da segregação socioespacial. Esses locais são caracterizados pela autoconstrução de moradias e a falta de infraestrutura básica nessas áreas tem impactos significativos na vida das pessoas que ali residem como, por exemplo, a vulnerabilidade da ocorrência de doenças ligadas à falta de saneamento básico, dificuldades de mobilidade, serviços educacionais, violência urbana, dentre outros. Nos últimos anos o percentual de AGSNs aumentou no Brasil, pois, no período de 2016 a 2019, houve aumento na quantidade de domicílios precários no país, passando de 1,3 milhão para 1,5 milhão (crescimento de 14,3%). (IMESC, 2022, p. 17).

Gráfico 4 — Domicílios precários (em milhares), no Brasil e Grandes Regiões, de 2016 a 2019



**Fonte:** Elaborado por IMESC, a partir de dados da Fundação João Pinheiro (2021).

Contudo, segundo os levantamentos da Fundação João Pinheiro e compilados pelo IMESC (2022, p. 18), o estado do Maranhão foi um dos estados que mais reduziu a quantidade de domicílios precários – Rondônia (-6,8 p.p.), Mato Grosso do Sul (-6,5 p.p.) e Maranhão (-3,1 p.p.). Entretanto, em termos absolutos, o total de domicílios precários foi mais expressivo nos estados do Maranhão, Pará e Bahia como mostra o quadro abaixo.

Quadro 9 — Domicílios considerados precários e proporção (%) em relação ao déficit, por subcomponente, nas UFs, em 2016 e 2019

UF	Domicílios precários		Proporção dos domicílios precários em relação ao déficit (%)					
			2016			2019		
	2016	2019	Total	Improvissados	Rústicos	Total	Improvissados	Rústicos
RO	48.728	34.501	63,9	18,9	45,0	57,2	44,3	12,8
AC	6.972	7.612	29,4	8,1	21,3	32,7	16,2	16,5
AM	42.963	64.735	26,4	13,7	12,8	38,4	22,5	15,9
RR	5.558	6.876	28,4	8,6	19,8	28,8	15,3	13,5
PA	141.765	159.751	44,0	16,8	27,2	45,1	18,7	26,3
AP	6.658	16.711	22,3	14,0	8,3	39,8	34,6	5,2
TO	18.533	20.126	41,5	14,4	27,1	42,6	15,0	27,5
MA	246.708	210.997	67,1	13,4	53,7	64,0	19,6	44,5
PI	72.255	76.449	64,6	26,1	38,5	66,4	36,1	30,2
CE	31.294	28.912	13,1	2,3	10,8	12,1	2,9	9,2
RN	20.966	27.966	24,3	15,2	9,1	29,8	20,6	9,2
PB	25.936	44.819	25,6	19,9	5,8	33,9	29,0	4,8
PE	23.219	32.251	9,6	3,8	5,8	13,1	5,7	7,4
AL	25.009	30.492	23,6	14,0	9,7	24,1	20,2	3,9
SE	12.746	24.256	18,6	14,8	3,8	29,8	23,9	6,0
BA	124.762	157.927	32,2	19,8	12,4	38,1	24,0	14,1
MG	80.097	113.180	18,7	17,0	1,7	22,8	20,4	2,4
ES	5.137	6.115	6,3	1,8	4,5	7,3	3,3	4,0
RJ	53.368	70.434	11,2	7,1	4,1	14,6	13,7	0,9
SP	52.837	90.538	4,4	1,6	2,9	7,4	2,3	5,1
PR	55.300	55.917	23,0	5,7	17,4	22,6	7,0	15,6
SC	35.281	39.231	24,4	1,9	22,5	26,0	2,9	23,1
RS	63.935	65.275	28,9	7,0	22,0	29,5	10,1	19,5
MS	19.744	13.792	25,7	9,9	15,8	19,2	12,7	6,4
MT	32.138	33.717	27,9	11,0	17,0	33,3	18,0	15,3
GO	37.907	41.996	18,9	12,2	6,7	20,1	12,3	7,7
DF	6.939	8.009	7,1	0,8	6,3	8,9	1,5	7,4

**Fonte:** Elaborado por IMESC, a partir de dados da Fundação João Pinheiro (2022).

Dessa maneira, o processo de periferização das áreas urbanas, impulsionado pela ampliação dos aglomerados subnormais, tem impactos negativos na dinâmica socioespacial das cidades. Cria-se, nesses casos, um espaço urbano fragmentado, desconexo da infraestrutura urbana local, acirrando as lutas pelo acesso à cidade.

Mesmo com uma dinâmica econômica atual diferente em termos de concentração e fluxo de capital, a estratégia de ocupação das terras urbanas parece seguir um modelo, visto que, desde a década de 1940 e com maior velocidade das décadas de 1960 em diante, loteamentos ajudaram a alargar a cidade, de modo a ocupar alguns interstícios urbanos, mas sempre deixando vazios urbanos para a

posterior ocupação periférica ou não, esse fato gera uma constante especulação urbana e com a fragilidade na renda *per capita* de uma considerável parte da população brasileira, torna-se um empecilho para uma ocupação de lotes com infraestrutura básica. Nesse ponto, Kowarick (1979, p. 33) descreve o *modus operandi* da especulação urbana:

Vale a pena descrever o processo pelo qual se leva adiante dinâmica especulativa. "A especulação imobiliária (...) adotou um método, próprio para parcelar a terra da cidade. Tal método consistia (e consiste) no seguinte: o novo loteamento nunca era feito em continuidade imediata ao anterior, já provida de serviços públicos. Ao contrário, entre o novo loteamento e o último e já equipado, deixava-se uma área livre de terra vazia, sem lotear. Completado um novo loteamento, a linha de ônibus que eu servia seria, necessariamente, um prolongamento a partir do último centro equipado. Quando estendia, a linha de ônibus que passa pela área não loteada, trazendo lhe imediatamente valorização. O mesmo ocorreria (e ocorre) com os demais serviços públicos: para servir o ponto extremo loteado, passaria por áreas vazias, beneficiárias imediatamente de melhoramento público. Desta forma, transferia-se para o valor da Terra, de modo direto e geralmente antecipado, a benfeitoria pública do (continuação da citação).

Dessa forma, a produção de cidades fragmentadas, marcadas por grandes assimetrias na ocupação das áreas urbanas torna-se uma característica dos grandes centros urbanos brasileiros. Entretanto, a fragmentação urbana não se trata apenas de uma separação territorial, mas sim, de uma segregação socioespacial dentro dos limites das cidades. As metrópoles são marcadas pela descontinuidade, evidenciando que a produção do espaço urbano é organizada de diversas formas, por diferentes setores da sociedade. Essa produção está diretamente relacionada à construção de moradias, mas também à criação de novos espaços para abrigar diversificada atividade econômica.

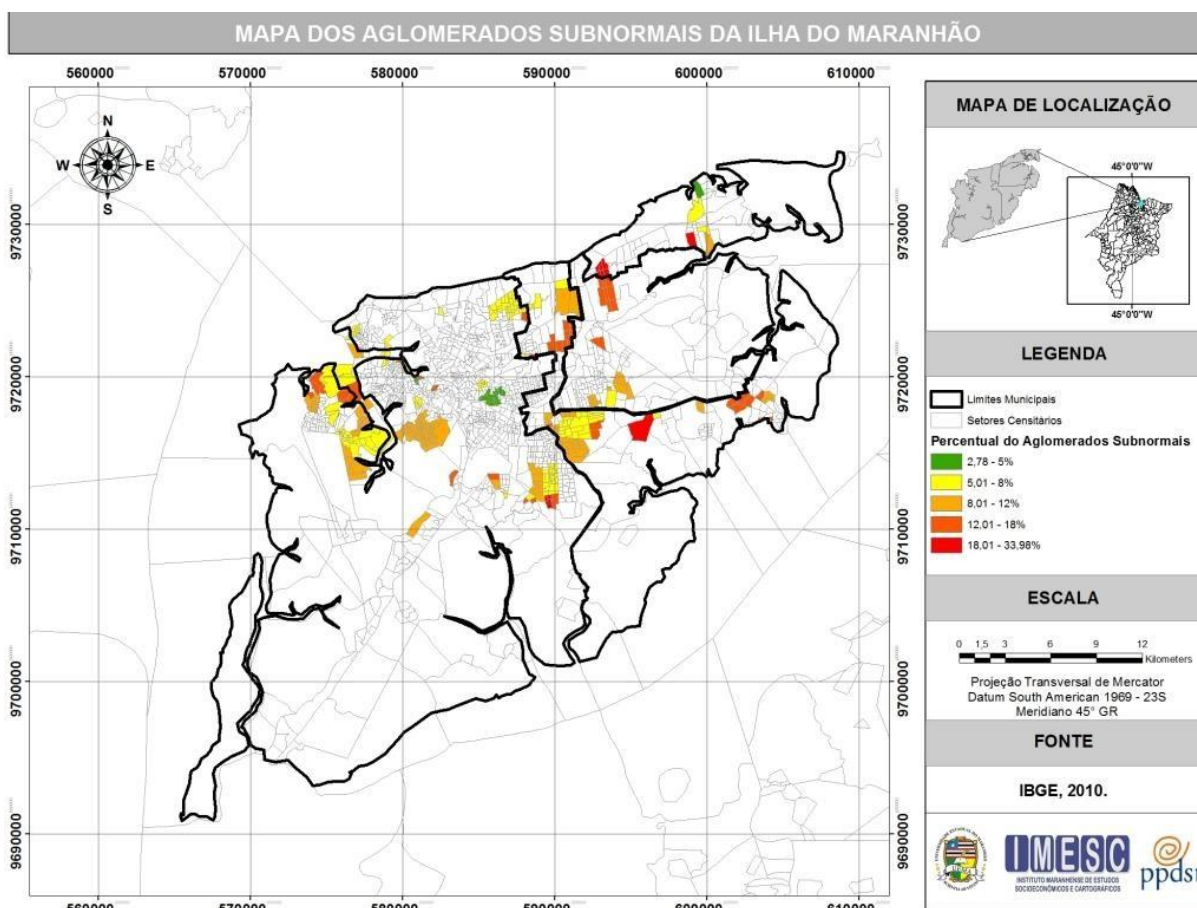
No Aglomerado Urbano da Grande São Luís, a situação não é diferente. Os municípios da ilha apresentam grandes disparidades na qualidade das moradias em diferentes áreas. Nesse contexto, podemos observar uma clara priorização dos interesses das gestões públicas em estruturar e organizar os espaços onde se concentram atividades econômicas, além de residências de médio e alto padrão. Por outro lado, nas áreas mais empobrecidas, prevalece a estratégia de "deixar acontecer", ou seja, uma forma de organização espacial que surge a partir da ocupação desordenada de áreas sem regulação fundiária.

Essas áreas caracterizam-se por ruas e avenidas estreitas, com lotes divididos coletivamente durante as ocupações, resultando em casas improvisadas e

precárias. Além disso, falta coleta adequada de resíduos e o abastecimento hídrico é deficiente, entre outros problemas.

No Mapa 3, de acordo com os dados do censo de 2010, podemos observar que os Aglomerados Subnormais na região da Grande São Luís apresentam um cenário preocupante em relação aos Domicílios Particulares Ocupados (D.P.O.). Em São José de Ribamar, por exemplo, 44,3% dos domicílios (totalizando 18.866 D.P.O.) estão localizados em aglomerados subnormais. Já em Raposa, esse percentual é de 24,7% (1.648 D.P.O.), enquanto em São Luís corresponde a 22,3% (61.845 D.P.O.) e, em Paço do Lumiar, 12,8% (3.468 D.P.O.). Esses números revelam a significativa presença de moradias precárias e irregulares nessas áreas.

Mapa 3 – Aglomerados subnormais nos municípios da Grande São Luís - por setores censitários (2010)



Fonte: IBGE (2010) apud IMESC (Masullo; Nascimento; Carvalho, 2012).

A urbanização desorientada que promove a autoconstrução de moradias é resultado tanto da industrialização com baixos salários quanto da urbanização com baixos salários. O crescimento da suburbanização, e consequente crescimento dos

núcleos urbanos informais, revela o motivo de certos processos de modernização e desenvolvimento, como a industrialização intensiva em capital e a produção de bens duráveis, dependiam de práticas pré-modernas, ou até mesmo pré-capitalistas, como a autoconstrução de casas, para reproduzir uma parte da cidade (Maricato, 2015, p. 26 e 27). Essa interdependência foi e continua sendo fundamental para o processo de acumulação capitalista nacional e internacional.

Mesmo com o crescimento do percentual de unidades habitacionais construídas entre 2009 e 2019 com incentivos do governo federal na Grande São Luís, os AGSNs continuaram a crescer em termos numéricos como mostra o Quadro 10.

Quadro 10 – Aglomerados Subnormais na Grande São Luís

<b>AGLOMERADOS SUBNORMAIS NA GRANDE SÃO LUÍS</b>		
<b>MUNICÍPIOS</b>	2010	2019
SÃO LUÍS	39	95
SÃO JOSÉ DE RIBAMAR	27	39
PAÇO DO LUMIAR	7	32
RAPOSA	6	12
<b>TOTAL</b>	<b>79</b>	<b>178</b>

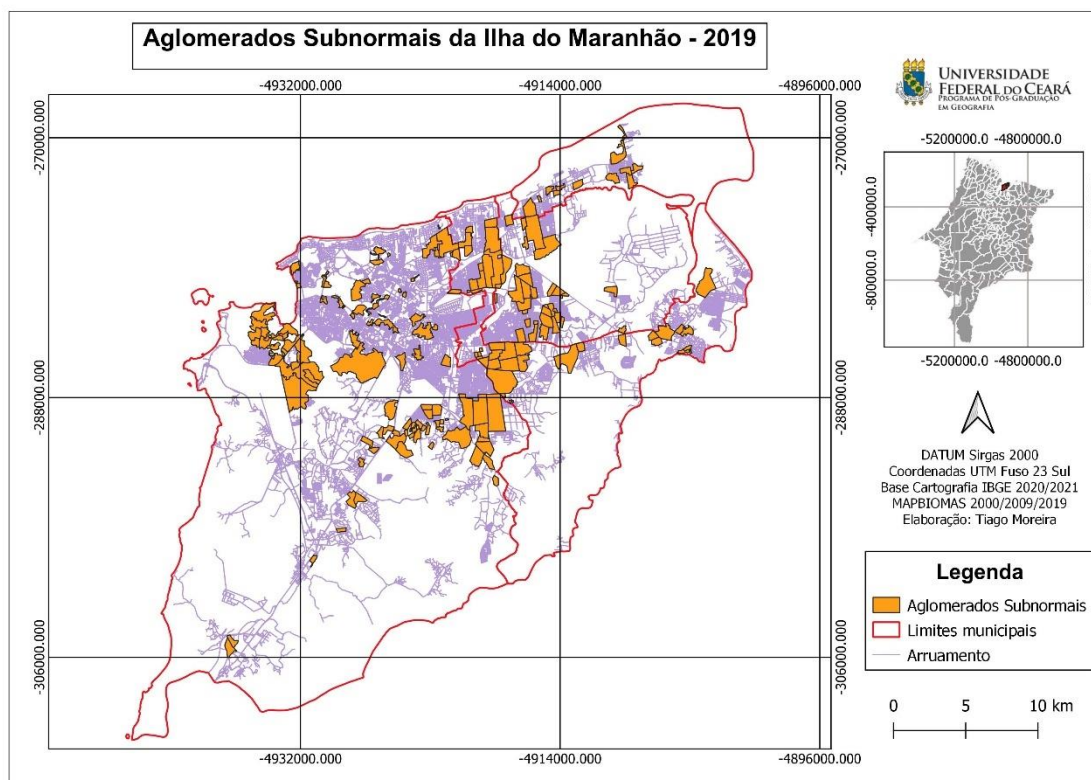
Fonte: IBGE, (2022).

Disponível em:

<https://dadosgeociencias.ibge.gov.br/portal/apps/webappviewer/index.html?id=67c70e701c624c63a6f1754a8b8bce4a>. Acesso em: 20 mar. 2024.

Em termos de espacialidade, as ocupações demonstram uma tendência de crescimento nas regiões localizadas próximos aos limites municipais da Grande São Luís como, por exemplos, os Bairros Jardim Tropical, Parque Aracagy, Residencial Terra Livre, Jardim Turu e Altos do Turu que pertencem à São José de Ribamar e limite com São Luís. Entre Paço do Lumiar e Raposa temos os AGSNs Eugenio Pereira, Pirâmide, Parque Guarujá e entre os municípios de S. José de Ribamar e Paço do Lumiar os AGSNs Vila Cafeteira, Marly Abdala I, Conj. Habitacional Edinho Lobão, Nova Esperança, Nova Vida, Residencial Cordeiro e Sitio Paranã, dentre outros, conforme o Mapa abaixo:

Mapa 4 – Aglomerados Subnormais na Ilha do Maranhão 2019



Fonte: IBGE (2019).

O aumento significativo no número de Aglomerados Subnormais (AGSNs) na Grande São Luís, entre 2010 e 2019, pode estar diretamente relacionado ao volume de construções habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) que foram direcionadas para áreas de menor valor de solo, mas próximas a centros urbanos resultantes da expansão urbana de São Luís em décadas anteriores. Essa estratégia buscou oferecer moradia acessível para famílias de baixa renda, no entanto, levantamos algumas questões relevantes, como, por exemplo, a invisibilidade territorial, pois mesmo com bairros oriundos de ocupações desorientadas consolidados há décadas, as prefeituras, principalmente a de São Luís, não os reconhece como bairros, mas sim como expansão de outros bairros, ou simplesmente não os reconhecem, gerando uma invisibilidade dessas áreas ocupadas.

Ao buscar informações sobre as definições dos bairros, junto à Secretaria de Urbanismo e Habitação de São Luís (SEMURH), fomos informados que não há uma definição precisa dos bairros da capital. Nessa questão, fomos direcionados a buscar informações junto à Secretaria de Fazenda do Município, pois esta possui informações



mais precisas quanto aos bairros da capital, já que é responsável pela cobrança do IPTU e possui um mapeamento das Zonas Fiscais da cidade.

Entretanto, as informações demonstraram que a cidade ainda precisa de um ajustamento quanto as definições e os limites dos bairros que compõem o Zoneamento Fiscal do município, possibilitando mais clareza e segurança jurídica quanto à cobrança de IPTU, que leva em consideração índices progressivos. As informações constam abaixo:

*Para garantir correspondência com a distribuição real dos imóveis, a informação foi primeiro recuperada com base na Zona Fiscal no qual o imóvel está inserido, e posteriormente, consolidada no bairro de maior expressão dentro da arrecadação, uma vez que a definição do bairro do imóvel em São Luís é apenas autodeclarada e não validada, depois o município de São Luís não possui divisão formal de bairros. (Entrevistado A, funcionário da SEMFAZ, em entrevista respondida através do protocolo e-doc 3817/2022).*

A necessidade de definir os limites físicos de cada bairro coopera com um planejamento mais sólido quanto ao levantamento das reais necessidades da comunidade, além disso, evita conflitos de dados em relação a áreas que existem fisicamente, mas inexistem formalmente para os entes municipais.

Nesse viés, uma observação importante é a divergência existente entre a classificação do IBGE e a classificação das prefeituras em relação aos AGSNs. Essa divergência cria implicitamente uma "máscara" sobre os números absolutos dos AGSNs nesses municípios. A falta de padronização na definição e na classificação dessas áreas pode obscurecer a realidade dos aglomerados subnormais e dificultar o planejamento e a implementação de políticas públicas eficazes<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> As notas que constam nos quadros complementares do IBGE quanto aos levantamentos dos AGSNs: **São Luís** – Os técnicos da Prefeitura de São Luís disseram não ter condições de responder à Relação Preliminar; preferiram analisar, individualmente, a situação de cada aglomerado subnormal, e apresentar resposta quando da próxima reunião, marcada para o dia 5/7/2011. Como resultado da reunião complementar, designamos os nomes adotados pela Prefeitura que não coincidem com os adotados pelo IBGE: Vila Jaracati, pela Prefeitura: Jaracati; Mangue Seco, não consta, a Prefeitura o considera como porção do bairro da Liberdade; Bonfim, a Prefeitura o considera como fazendo parte do bairro "Vila Nova"; Jambeiro, uma parte como Sá Viana; Gapara, uma porção é considerada como do bairro "Vila Embratel, e outra como zona rural; Portelinha, faz parte do bairro "Calhau"; Residencial do Careca, essa área é considerada pela Prefeitura como da zona rural; Residencial Paraíso, considerado como parte da "Vila Embratel"; Residencial Pontal da Ilha, faz parte do Conjunto "São Raimundo"; Salina, faz parte do bairro "Vila Palmeira"; Tamancão, é parte do bairro "Alto da Esperança"; Vila Alexandra Tavares, faz parte do Conjunto "São Raimundo"; Vila Conceição II, faz parte do "Calhau"; Vila Gancharia, a Prefeitura o considera como "Gancharia"; Vila Jaracaty II, a Prefeitura o considera como "Jaracaty"; Vila Maria Aragão, considerado como zona rural. A Supervisão da Base Territorial (SBT) recebeu relação com vistas a possibilidade de incluir novos aglomerados subnormais (AGSN), relação esta já examinada e consolidada pela Base Territorial, com inclusão de 20 (vinte) novos aglomerados subnormais (AGSNs), conforme relação preliminar.

**São José de Ribamar** - As divergências identificadas dizem respeito à Vila Raimundo Vieira da Silva, em que o nome não coincide com o adotado pela Prefeitura, que a conhece como Cidade Alta. No

É crucial estabelecer uma relação entre a quantidade de aglomerados subnormais e a porcentagem da população que vive abaixo da linha da pobreza. Essa análise se torna ainda mais relevante quando consideramos que as áreas periféricas dentro do perímetro urbano de São Luís estão em constante expansão em direção aos municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar. Essa expansão territorial resulta em uma maior demanda por moradia nessas regiões, especialmente por famílias de baixa renda que muitas vezes têm acesso limitado a habitações formais.

A presença de aglomerados subnormais nessas áreas periféricas reflete a falta de políticas habitacionais em escala adequada e a dificuldade em fornecer infraestrutura básica e serviços públicos nessas regiões. A concentração dessas comunidades em áreas de expansão urbana pode ser explicada pela disponibilidade de terrenos mais baratos e pela falta de regularização fundiária nessas regiões. Isso resulta em um ciclo vicioso, no qual a falta de infraestrutura e serviços básicos contribui para a perpetuação da pobreza e a formação de novos aglomerados subnormais.

A exemplo disso, temos em São Luís a quinta capital brasileira com maior percentual de habitação em aglomerados, com 32,42% das habitações da cidade (101.030 domicílios) de acordo com as pesquisas do IBGE (2019), o bairro Coroadinho, por exemplo, possui 14.243 domicílios na situação de aglomerados subnormais. Vale ressaltar que a prefeitura de São Luís não considera as comunidades do Bom Jesus, Vila dos Frades, Parque Pindorama, residencial Nice Lobão como bairros separados do Coroadinho e como o município não tem uma divisão formal dos seus bairros, isso dificulta tal classificação.

No tópico seguinte, iremos exemplificar algumas áreas de “convívio espacial” e fragmentação urbana, onde o metro quadrado é ocupado por indivíduos de elevado poder aquisitivo em detrimento do seu entorno. Essas áreas são caracterizadas por residências luxuosas, condomínios fechados, shoppings centers e infraestrutura urbana de qualidade. No entanto, esses espaços são frequentemente separados dos

---

entendimento do Sr. José Eudes Sampaio Nunes, representante da Prefeitura, o conjunto Nova Era não é considerado aglomerado subnormal, e sim um loteamento onde futuramente se chamará Nova Terra. Portanto, dos aglomerados subnormais identificados pelo Censo 2010, dois deles, o Conjunto Nova Era e a Vila São José dos Índios foram excluídos, isto é, passaram a ser considerados como normais. O aglomerado Vila R. Vieira da Silva é denominado, pela Prefeitura, Cidade Alta. A relação encaminhada pela Prefeitura foi analisada pela Supervisão da Base Territorial, havendo inclusão de 24 (vinte e quatro) novos aglomerados subnormais, conforme relação preliminar.

aglomerados subnormais por muros, cercas e sistemas de segurança, o que revela uma profunda divisão e segregação social.

#### **4.1.3 O espaço concebido e fragmentado na Ilha do Maranhão**

Segundo Burnett (2008, p. 22), a cidade de São Luís, no Maranhão, apresenta dois tipos de urbanização: uma tradicional, iniciada com a colonização, e outra modernista, planejada ao longo do século XX, com uma separação espacial entre o Centro Histórico e o novo núcleo de ocupação litorânea em direção à parte norte da ilha. No entanto, também podemos identificar um terceiro tipo de urbanização, que podemos chamar de "urbanização desorientada", embora costumeiramente seja rotulada como "urbanização desordenada", carregada de simbologias e pré-conceitos.

A ideia de "desordem" classifica os espaços construídos por indivíduos à margem da sociedade, ou seja, marginalizados. No entanto, ao considerarmos os fatos comprovados de que a ocupação de determinadas áreas (sejam elas devolutas ou particulares sem função social do solo urbano) ocorre por parte de uma população sem a instrução necessária para planejar seu espaço habitacional, não parece justo classificar essa urbanização como desordenada. Na verdade, ocorrem a ausência ou omissão do Estado, que é responsável direto por esse processo, pois seu fundamento enquanto promotor do equilíbrio social tem um papel direto na organização do espaço.

Portanto, em vez de utilizar o termo "urbanização desordenada", optaremos por chamar de "urbanização desorientada". Essa escolha visa reconhecer que a falta de direcionamento e suporte do Estado contribuem para a falta de planejamento e organização adequados nesses espaços. É importante ressaltar que essa urbanização desorientada não deve ser vista apenas como resultado de ações individuais, mas sim como consequência de um contexto socioeconômico mais amplo, em que a desigualdade e a falta de oportunidades afetam diretamente a forma como as pessoas constroem e ocupam seus espaços habitacionais.

No contexto urbano, a cidade é composta por diversas paisagens, sendo algumas delas especialmente marcantes devido aos recortes abruptos e assimétricos presentes em um espaço urbano fragmentado e disputado por diferentes classes sociais. À medida que as cidades crescem, seja por meio da promoção de incorporações relacionadas ao capital financeiro e especulativo, seja devido às

consequências dessas mesmas incorporações, como a ocupação de áreas irregulares, a lógica do centro-periferia é refeita.

Nessa lógica, o centro é caracterizado pelas melhores infraestruturas, enquanto a periferia marginalizada é ocupada por indivíduos que não possuem capital financeiro. Essa contradição na centralidade das cidades, que oferece melhores condições de vida, revela a fragmentação do tecido urbano em seus aspectos estruturais.

A paisagem urbana reflete, portanto, a desigualdade social e econômica que permeia as cidades. A concentração de recursos e infraestrutura no centro contrasta com a precariedade das áreas periféricas, onde falta acesso a serviços básicos e qualidade de vida.

Essa fragmentação estrutural cria um cenário em que as diferentes classes sociais ocupam espaços desiguais, reforçando a segregação socioespacial. Em cidades onde o “bem-estar urbano” atingiu parte menor dos habitantes, o acesso à moradia para os mais pobres foi possível sob dois mecanismos principais: a ocupação informal da terra e a produção estatal de conjuntos habitacionais. (Santos, 2017, p. 435).

É importante compreendermos que a fragmentação urbana vai além da mera divisão entre centro e periferia. Ela implica em desigualdades na distribuição de recursos, oportunidades e acesso a serviços, resultando em disparidades nas condições de vida e no desenvolvimento das comunidades.

Tomando como exemplo dessa fragmentação e urbanização desorientada, colocaremos três situações socioespaciais que demonstram como o interesse do capital de se reproduzir através da qualificação espacial ignora o seu entorno e se fecha em um “mundo” paralelo dentro do mesmo espaço.

O primeiro temos a emblemática ocupação da Ponta da Areia, bairro com o metro quadrado mais valorizado da Grande São Luís e a comunidade da Ilhinha que possui um histórico de resistência que remonta o início da ocupação da margem direita do Rio Anil, logo na sua foz:

Figura 19 – Faixa de ocupação da Ponta D’areia (direita) e a comunidade da Ilhinha (esquerda) separadas pelo canal da Jansen



Fonte: SECID apud Vale (2020). Disponível em: <https://caosplanejado.com/o-bairro-da-ponta-dareia-e-a-exclusao-da-cidade-de-sao-luis/>. Acesso em: 20 mar. 2024.

De acordo com Pereira Filho et al (2021, p. 198), o surgimento da Ilhinha está intimamente relacionado ao aterro da Ponta D’Areia e do represamento do Igarapé da Jansen, em 1970, que como consequência houve a formação da Lagoa da Jansen e construção da Av. Maestro João Nunes. A área de maré/mangue foi ocupada por pessoas humildes, que fizeram suas palafitas e passaram a morar na localidade, originando assim uma ilha pequena, a Ilhinha.

O contraste social nessa área chama a atenção pela marca da urbanização assimétrica da área, pois de um lado observamos apartamentos luxuosos em condomínios fechados com metro quadrado aproximado de R\$ 14.210 reais e do outro moradias edificadas em lotes de 3x15 que podem custar em média de R\$ 1.170 reais o metro quadrado, demonstrando inclusive um padrão destoante em relação às Zonas de Interesse Social estabelecidas pelo Plano Diretor da Cidade (Lei de Zoneamento nº 3.253/1992), que seria de 125m<sup>2</sup> sendo a testada mínima de 5m<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Valores calculados aproximadamente em buscas de sites de venda de imóveis que podem variar de acordo com a localização, estrutura oferecida pelo empreendimento imobiliário e/ou moradia, dentre outros fatores. A Lei 2.527/1981 (Lei de Zoneamento anterior a Lei 3.253/92) criou as chamadas “Zona de Superquadras da Ponta da Areia” com intuito de direcionar a classe média e alta para a região de

Quanto aos aspectos socioeconômicos, Pereira Filho et al (2021, p. 200) aponta que o bairro da Ilhinha possuía, em 2010, um total de 1.119 domicílios, dentre os quais, 801 tinham acesso à rede geral de esgoto. Um percentual de quase 20% dos domicílios não possuía instalação sanitária, 21 deles usavam fossa séptica, 20 fossas rudimentar, 51 usavam vala, 30 utilizavam rio, lago ou mar e 5 outro tipo de escoadouro. Não havia banheiro em 191 domicílios. O lixo era coletado em 1.030 dos domicílios, os demais davam outros destinos ao lixo (queimado, terreno baldio, rio, lago, mar) e a maioria dos habitantes recebia até dois salários-mínimos.

Seguindo os dados dessa análise, o autor aponta que a Ponta da D'areia (faixa territorial denominada de Península) possuía 404 domicílios, em 2010, e, dentre os domicílios particulares permanentes, 387 deles tinham acesso à rede geral de esgoto. Em um total de 404 domicílios analisados, 02 deles usavam fossa séptica, 01 fossa rudimentar, nenhum usava vala, tampouco utilizava rio, lago ou mar e apenas 01 apresentava outro tipo de escoadouro. O lixo era coletado em 99.49% dos domicílios e a maioria dos habitantes recebia mais de 05 salários-mínimos.

Este primeiro exemplo mostra que mesmo a faixa litorânea da parte norte da ilha que foi planejada para assentar uma população de elevado poder aquisitivo divide espaço com os assentamentos precários, mostrando a fragmentação urbanística das cidades em foco.

Em meio ao intenso processo de financeirização habitacional e reprodução do capital, um aspecto importante para marcar simbolicamente esse momento é a construção dos Shopping Centers e dos Condomínios Clubes, espaços do consumismo e barreira econômica da maior parte da população, isto pois, os que consomem este e nestes espaços gozam de certo poder aquisitivo.

Neste próximo exemplo, temos uma área que representa esse aspecto fragmentado e, ao mesmo tempo, representante de *status* social e de consumo, pois abriga um condomínio fechado e com equipamentos privados de uso exclusivo em detrimento do seu entorno. Neste mesmo empreendimento, situa-se o Shopping da Ilha<sup>38</sup>, um dos mais movimentado da Grande São Luís.

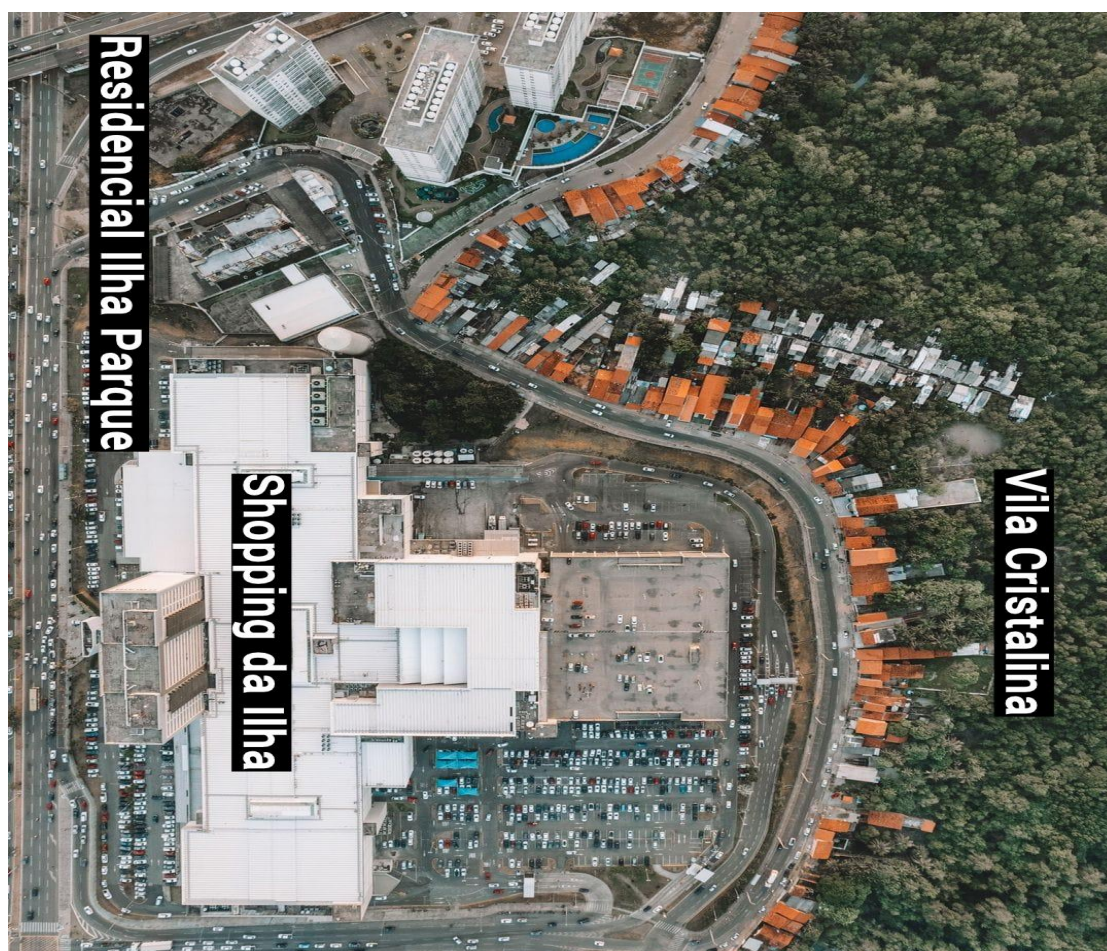
---

praias (entre Ponta d'Areia e Araçagy), essas condições favoreceram a "escalada imobiliária" a partir das primeiras décadas de 2000.

<sup>38</sup> De acordo com Ferreira (2014, p. 93), o Shopping da Ilha remonta a 20 de dezembro de 2011 e derivou do investimento de R\$ 252 milhões, sob o encargo da Sá Cavalcante Shopping Center. Sua área construída totaliza 83.667 m<sup>2</sup>, como 330 lojas e vagas para 2.000 veículos. O complexo pretendia construir 16 torres residenciais (2.880 apartamentos) e 7 comerciais (1.600 salas) o que somaria "R\$ 980 milhões".

Esses Empreendimentos foram instalados em uma área aterrada de mangue entre as avenidas Joãosinho Trinta (MA-207) e Daniel de La Touche, além de compartilhar o espaço com a Vila Cristalina de mesma localização (Imagem 20).

Figura 20 – Vila Cristalina e os empreendimentos Shopping da Ilha e Residencial Ilha Parque



Fonte: Barros (2022)<sup>39</sup>.

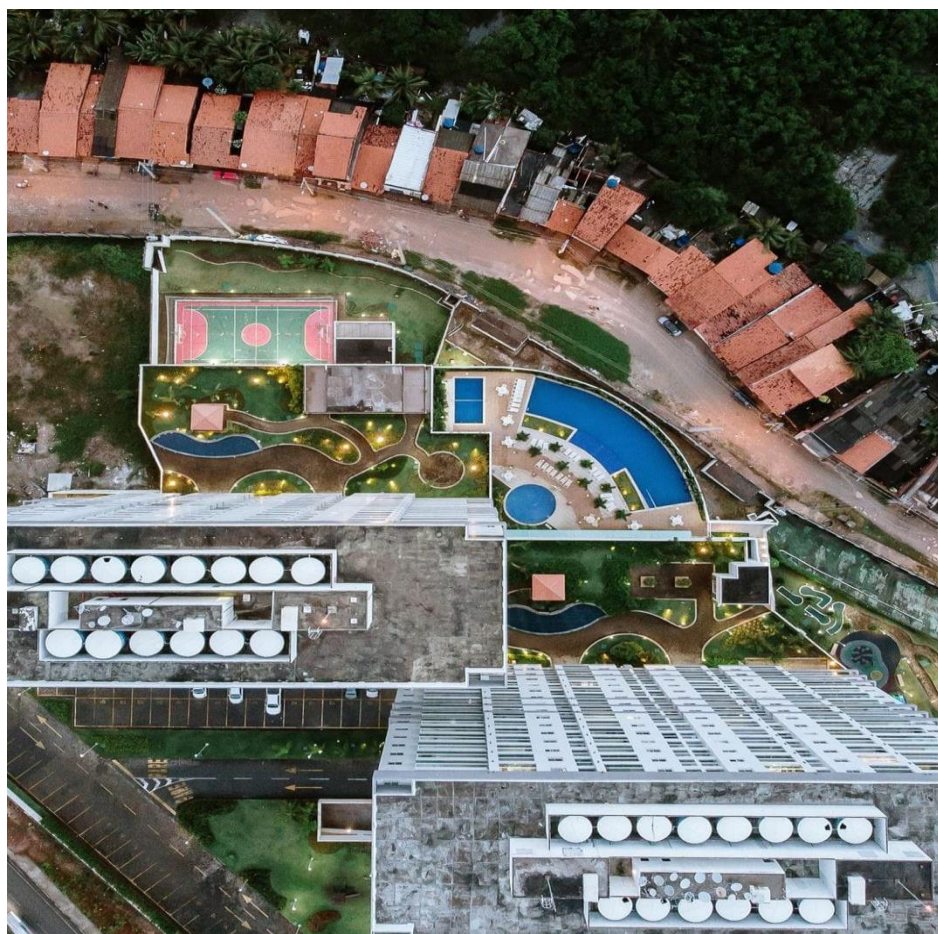
A Vila Cristalina ganhou esse nome devido às abundantes fontes naturais de água que afloravam na comunidade, atualmente os moradores acusam os empreendimentos imobiliários de aterrarem estas nascentes e despejar seus efluentes no mangue que margeia a comunidade.

A destoante segregação social e de estrutura urbana local foi registrada pelo fotógrafo Ruy Barros em 2021 (Figura 21). A construção do Residencial Ilha Parque, que possui apartamentos entre 64m<sup>2</sup> a 85m<sup>2</sup> com dois ou três quartos, dependendo da planta e 720 unidades, conta com uma estrutura de lazer, segundo a construtora,

<sup>39</sup> Extraído de perfil de rede social de Ruy Barros, fotógrafo Brasileiro, maranhense, 33 anos, radicado na fotografia no Rio de Janeiro em 2012. Fotógrafo e documental, também é fotógrafo de paisagens, cotidiano e manifestações culturais.

de mais de 40 itens (Piscina Adulto e Infantil, Piscina coberta com raia, Piscina de Hidrospinning, Churrasqueira, Espaço Gourmet, Salão de Festas Infantil, Varanda de Festas Infantil, Salão de Jogos Teen, Salão de Festas Teen, Brinquedoteca, Quadra Poliesportiva, Ringue de patinação, Garage Band, Mini golf, Sala de Estudos, Praça Central, Play Juvenil, Mini arena, Cidade da Criança, Solarium, Biribol, Gourmet externo.

Figura 21 – Desigualdade socioespacial entre o Residencial Ilha Parque e Vila Cristalina



Fonte: Barros (2021).

Já a Vila Cristalina, que não é reconhecida como bairro pela prefeitura de São Luís, mas sim uma extensão do bairro IPASE que começou a ser ocupada ainda na década de 1990, com a atração dos já consolidados loteamentos do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado - IPASE e Conjunto Bequimão, não possui nenhum equipamento de lazer, e as casas são, predominantemente, germinadas sem recuo lateral e edificadas em lotes de médios de 150m<sup>2</sup>.



Durante a construção do Shopping da Ilha, em 2011, houve protestos dos moradores acerca dos impactos socioambientais do empreendimento. Segundo publicação da Defensoria Pública do Maranhão, em 29 de agosto de 2011, na página da Jusbrasil, temos:

*“Interdição do trânsito na Avenida Daniel de La Touche e passeata pela Rua Principal da Vila Cristalina foram os meios encontrados pelos moradores da região para reclamar dos problemas enfrentados com a construção do Shopping da Ilha, no Maranhão Novo. Os manifestantes interromperam o tráfego por volta das 7h de ontem e quase uma hora depois iniciaram a caminhada no local mobilizando dezenas de pessoas.*

*[...] Os dois principais focos das reclamações são a poeira resultante das obras que tem invadido as casas dos moradores e a preocupação com o meio ambiente. Nesse mangue nos encontrávamos caranguejos, sururu e hoje está difícil depois que iniciaram as obras. Muita terra foi arrastada para o rio destruindo as nascentes. Este é um patrimônio nosso, temos que cuidar do rio e das nossas casas, contou o estudante Carlos Wanderson dos Santos, 21.*

*[...] cabe à prefeitura de São Luís analisar o estudo de impacto de vizinhança da obra e, por isso, representantes do município serão convidados para falar sobre o resultado dessa análise e sobre a regularização fundiária da área.*

*[...] O gerente da Sá Cavalcanti destacou que as prioridades são resolver os problemas como a falta de água, erosão das casas, falta de acessibilidade por conta da diferença na entrada das casas. Vamos enviar mais carros pipas para molhar o chão e diminuir os problemas com a poeira e também para abastecer as casas. Faremos todos os esforços que forem necessários, os moradores são vizinhos do empreendimento e é importante termos um bom relacionamento, relatou.” (grifo nosso) (Barbosa, 2011) (Fonte: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/os-impactos-das-obras/100431646>. Acesso em: 24 mar. 2024).*

Mesmo com as reivindicações e resistência da comunidade frente aos impactos gerados pelos empreendimentos, a situação da infraestrutura da comunidade pouco mudou, além disto, houve apenas um cadastro das famílias com a finalidade de regularização fundiária, mas, até o presente momento, os imóveis não foram regularizados. Em 24 de julho de 2021, uma reportagem da Agência Tambor, ressalta que:

*[...] O Shopping ilustra bem o modelo de “desenvolvimento” que a elite tenta impor em São Luís, com a conivência do poder público. Dez anos após a inauguração da obra, pertencente ao grupo Sá Cavalcante, a Vila Cristalina continua sofrendo os prejuízos.*

*[...] Após quatro laudos da Defesa Civil, a casa de Izabel foi interditada no dia 1º de fevereiro. Consequência das rachaduras provocadas pela obra do Shopping da Ilha. A moradora, no entanto, continua residindo no local por não ter pra onde ir.*

*Ela conta que a relação com a Sá Cavalcante é de “prejuízos e riscos”. O bairro antes conhecido pela abundância de água teve praticamente todas as suas fontes soterradas. A última nascente, chamada de “fonte mãe” por Izabel, foi suprimida na construção do condomínio Ilha Parque.*

*Outro dano ambiental grave provocado pela obra do Shopping da Ilha é o despejo de esgoto em área de mangue próxima a Vila Cristalina. “A nossa*

*comunidade respira o esgoto do Shopping da Ilha” enfatizou Izabel. (grifo nosso) (Coelho, 2021)*  
(Fonte: <https://agenciatambor.net.br/geral/desgraca-em-sao-luis-empresario-lucra-bilhoes-e-povo-fica-no-esgoto/>. Acesso em: 24 mar. 2024).

Com o processo de financeirização do solo urbano, os interesses de reprodução do capital não podem ser dissociados da exclusão socioespacial no espaço urbano. Pois, os interesses financeiros acabam predominando sobre as necessidades e direitos das populações mais vulneráveis, contribuindo para a fragmentação do tecido urbano e a marginalização de determinados grupos sociais. Em entrevista sobre os processos de regularização fundiária em São Luís e em específico o caso da Vila Cristalina, foi relatado que:

*Houve um levantamento socioeconômico da área, entretanto, os processos de regularização fundiária da área ainda não foram concluídos, mas o município está empenhado em promover todas as regularizações fundiárias para beneficiar os cidadãos. (Entrevistado B, em 29/05/2023).*

O caso da Vila Cristalina demonstra a necessidade de atuação do poder público e dos projetos de contrapartida social e ambiental dos empreendimentos imobiliários, visto que, as disparidades sociais devem ter um equilíbrio para reduzir os desníveis provocados pelos interesses privados frente aos coletivos daqueles que se encontram em desvantagem econômica.

A diferenciação na moradia/residencial e, conseqüentemente, na estrutura urbana resultariam de uma conjuntura de três forças que, segundo Corrêa (2021, p. 41) seriam denominadas de primárias, residuais e derivativas.

Nessa questão, o autor aborda a visão de Harvey (1982), em que as forças primárias dividiriam a sociedade em duas classes sociais, a dos proprietários dos meios de produção e a daqueles que têm apenas a força de trabalho para vender. As forças residuais seriam aquelas decorrentes das classes sociais herdeiras das grandes propriedades rurais do passado e que atualmente vivem na cidade, isto é, aqueles que possuem a renda da terra transferida para a cidade.

O autor afirma, no entanto, que a força mais importante seria a derivativa, oriunda da própria dinâmica do capitalismo, envolvendo, de um lado, o processo de acumulação e sua continuidade e, de outro, a reprodução de uma sociedade diferenciada. Essas forças complexificaram a sociedade capitalista, fragmentando-a em inúmeras classes e frações de classe. (Corrêa, 2021, p. 41).

O terceiro exemplo abrange a atual deterioração das relações sociais, econômicas e políticas no espaço urbano devido à transição da economia urbano-

industrial para a economia metropolitano-financeira, mesmo que essa passagem não englobe todas as características ou tenha uma fluidez econômica aos moldes dos países centrais. Assim, as políticas neoliberais impulsionaram novas estratégias do capital por meio da metropolização do espaço, um certo sentido, a urbanização é um campo de acumulação de capital e, portanto, é vital para a manutenção do acúmulo de capital a longo prazo (Harvey, 2012, p. 17). Nesse contexto, o espaço urbano se tornou o centro da reprodução ampliada do capital, resultando no crescimento da área urbana e na produção de condomínios fechados e financeirizados, como os Alphavilles.

Em 2010, no início do novo boom imobiliário no país, um tipo específico de urbanização, caracterizado pela dispersão urbana, teve início nos municípios da Grande São Luís: o Alphaville e Damhas. Esses empreendimentos representam exemplos típicos de urbanização dispersa, pois consistem em condomínios horizontais fechados localizados na cidade de Paço do Lumiar, nas proximidades das praias conhecidas como "Olho de Porco" e Araçagy. O Alphaville Araçagy, em resumo, é um empreendimento de grande porte que atrai indivíduos em busca de *status* social e moradia afastada dos centros urbanos já consolidados da Grande São Luís. Esse empreendimento corrobora com a ideia de metropolização como estratégia imobiliária e estabelece uma nova periferia no eixo de expansão urbana, destinada à classe média das cidades vizinhas.

A ocupação dessa área na extensão litorânea norte da Grande São Luís abarca uma nova frente de ocupação, visto que as terras que ali se encontram tinham um valor menor em relação aos bairros elitizados e ocupados de São Luís. Esse processo de afastamento das moradias de médio e alto padrão do centro das cidades conhecido pelo processo de centro-periferia entra em desconformidade com as ocupações desorientadas adjacentes a essas áreas. Nesse sentido temos o Residencial Pirâmide, Bob Kennedy, Parque Araçagy, Alonso Pena, Vila Luizão, dentre outros. Todos esses bairros são considerados Aglomerados Subnormais pelo IBGE e estão localizados próximo ao Alphaville, mas diferente do condomínio de alto padrão, convivem com as mazelas sociais das ocupações desorientadas.

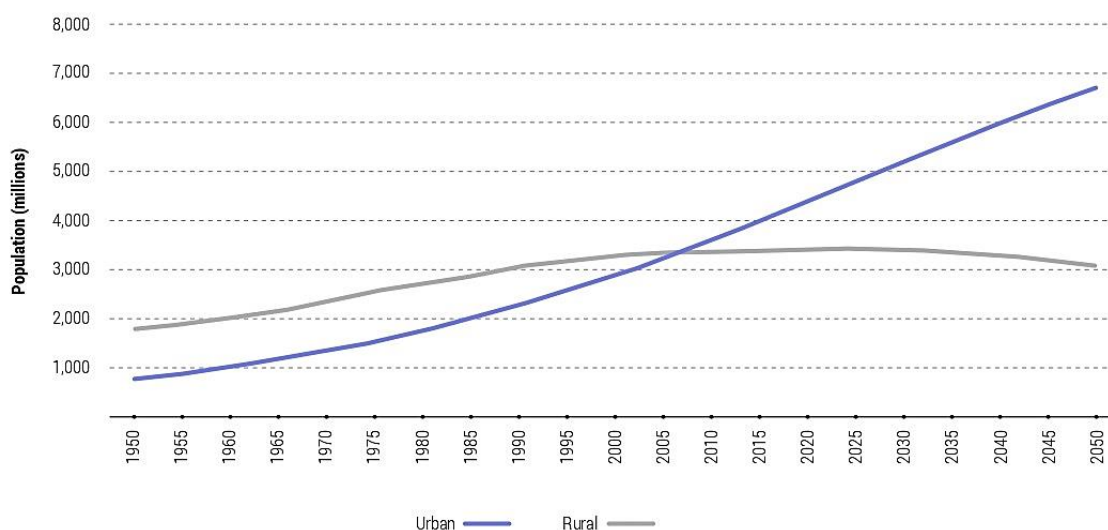
Portanto, esses exemplos ilustram a realidade de cidades fragmentadas, onde áreas de alto poder aquisitivo convivem lado a lado com assentamentos precários, evidenciando as desigualdades socioeconômicas presentes na sociedade. A construção de condomínios Clubes e Shoppings Centers reforça essa divisão, criando

espaços exclusivos e inacessíveis para a maioria da população, enquanto uma minoria desfruta dos benefícios e do status associados a esses locais.

#### 4.1.4 Entre o discurso da ordem e a realidade urbana

A organização do espaço urbano tem se tornado cada vez mais evidente nas últimas décadas, tanto no Brasil quanto no mundo. O espaço urbano é onde as relações da vida cotidiana se manifestam com maior intensidade, à medida que um número crescente de indivíduos em todo o planeta passa a habitar os centros urbanos. De acordo com o relatório "Envisaging the Future of Cities", da ONU Habitat (2022), estima-se que até 2050, 68% da população mundial viverá em áreas urbanas. (Gráfico 5).

Gráfico 5 – População urbana e rural do mundo (1950-2050)



Fonte: ONU Habitat (2020).

O processo de crescimento populacional urbano apresenta uma tendência contínua de expansão, e é essencial que as questões sociais e ambientais relacionadas sejam abordadas de forma proativa nas décadas futuras. Pois, segundo a ONU (2022, p. 43), a urbanização continuará sendo um processo transformador, porém desigual, que exigirá respostas diferenciadas. Ao mesmo tempo, existem áreas de convergência no contexto urbano. As cidades criam riqueza, promovem o desenvolvimento, realizam aspirações, impulsionam o progresso humano e cada vez mais empregam novas tecnologias para enfrentar diversos desafios. O futuro das

idades deve refletir, em diferentes graus, os desafios e oportunidades que as cidades enfrentam<sup>40</sup>.

Essa rápida urbanização apresenta desafios significativos para o planejamento e a gestão das cidades. A demanda por infraestrutura, habitação, transporte, serviços públicos e espaços de convivência está em constante crescimento. O relatório da ONU Habitat destaca a importância de se antecipar o futuro das cidades, considerando as tendências demográficas e os desafios socioeconômicos e ambientais que acompanham a rápida urbanização. É necessário repensar a forma como as cidades são projetadas, levando em conta a qualidade de vida dos habitantes, a equidade social e a proteção do meio ambiente.

Essa perspectiva mostra que a realidade urbana é complexa e diversa, com cada lugar apresentando suas próprias peculiaridades e características únicas. Essa diversidade é impulsionada por uma tendência de urbanização, que, embora possa levar a uma certa homogeneização das práticas urbanas, também está em constante ruptura com as culturas tradicionais e simbólicas de organização do espaço. Dito isto, questionamos como as cidades podem promover uma melhor integração dos seus espaços, visto que, mesmo com o crescimento populacional nos centros urbanos, a desigualdade se amplia em uma proporção ainda elevada nos países ditos em desenvolvimento.

A fragmentação do espaço urbano está ligada, principalmente, ao poder econômico e ao poder do discurso que se destacam como ferramentas que moldam o espaço urbano, pois é nesse meandro que o discurso de ordem se choca com a realidade urbana. A tentativa constante de modernizar o espaço na constante “implosão-explosão” do espaço construído e dos “espaços de reserva” juntamente com seus significados torna a análise desse processo um exercício árduo, mas necessário neste momento de mudanças das conjunturais de organização do capital.

Pois, a urbanização capitalista expandiu-se além dos limites tradicionais das cidades, abrangendo áreas rurais, periurbanas e mesmo regiões remotas. Isso ocorre à medida que as relações de produção capitalistas se infiltram em todas as esferas da vida, transformando paisagens e modos de vida anteriormente não-urbanos.

---

<sup>40</sup> Urbanization will continue to be a transformative, but uneven process that will require differentiated responses. At the same time, there are areas of convergence across the urban context. Cities create wealth, enhance development, fulfil aspirations, harness human progress and increasingly deploy new Technologies to address diverse challenges. The future of cities should reflect to varying degrees the challenges and opportunities that cities face. (ONU, 2022, p. 43, trad. nossa).

Esse processo vem ocorrendo em todas as cidades aqui estudadas, pois observamos um planejamento direcionado para as áreas de reprodução do capital e por consequência especulação imobiliária. Notamos, portanto, que desde a década de 1950, os esforços de expansão da cidade de São Luís foram direcionados, principalmente, para as terras às margens direitas do Rio Anil, ou seja, em direção as terras situadas ao norte da ilha, consequentemente refletindo nos outros municípios. Essa dinâmica foi resumida por Sá Neto (2021, p. 4), no Quadro 11.

Quadro 11 – Resumo do levantamento comparativo entre os planos urbanos de 1958 e 1975

	PLANO DE EXPANSÃO DA CIDADE DE SÃO LUÍS	PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS
<b>LEI</b>	Lei nº 1.322 de 27 de dezembro de 1962	Lei nº 2.155 de 18 de junho de 1975 (Plano Diretor) Lei Delegada nº 07 de 10 de julho de 1975 (Zoneamento)
<b>ANO DE DIVULGAÇÃO</b>	1958 (publicação em brochura)	1975 (1ª edição)
<b>AUTOR</b>	Ruy Ribeiro de Mesquita	Wit-Olaf Prochnik (Coordenador de uma equipe multidisciplinar)
<b>FORMAÇÃO DO AUTOR</b>	Engenheiro	Arquiteto e urbanista
<b>DISCURSO NACIONAL SOB QUAL FOI DESENVOLVIDO</b>	“Era JK”, política progressista baseada na indústria automobilística	Ditadura militar, política de modernização burocrática apoiada em intensa centralização administrativa e financeira na esfera federal
<b>PRINCIPAL CONTRIBUIÇÃO</b>	Estruturação de um grande sistema viário, definindo novos eixos de expansão através de pontes	Criação de um zoneamento e medidas de uso e ocupação do solo para todo território ludovicense

**Fonte:** Sá Neto (2021).

A conjuntura elitista do planejamento urbano e expansão da capital na segunda metade do século XX, idealizados por Ruy de Mesquita, levou em consideração o setor rodoviário que abriu caminho inclusive para a ocupação mais recente dos interstícios urbanos nos limites municipais no interior da Grande São Luís. Este plano de expansão estabelece vetores de crescimento urbano, influenciado pelas políticas de Juscelino Kubitschek de valorização da indústria automobilística, voltados para uma perspectiva elitista e político-econômica, dando a cada segmento desse uma função. (Oton Sá, 2021, p. 4).

A partir de então, observamos que o discurso de modernização da capital maranhense abriu novos espaços para a ocupação imobiliária seletiva na faixa da orla entre a Ponta D’Areia e o Olho D’água e nos terrenos públicos e privados não

ocupados entre os conjuntos habitacionais populares construídos ao longo das décadas de 1960 em diante, uma ocupação desorientada.

Como aponta Sá Neto (2010), mesmo esse primeiro plano não definiu um zoneamento para a cidade em sua interiorização, mas já demonstrava a perspectiva de funcionalidade do território a ser ocupado, recortando o espaço urbano em áreas como a “zona portuária/industrial, comercial e residenciais separadamente para cada classe social, integrando as terras de uma ilha de assentamentos fragmentados, mesmo que ignore aspectos ambientais ao intervir em diversas áreas de manguezais, praias e falésias.”

Nessa perspectiva, o espaço urbano submetido aos modelos que visam à lucratividade e à incorporação da cidade ao eixo de acumulação global atende a uma exigência da produção e reprodução do capital, entretanto, para que essa finalidade seja atendida sem grandes intercorrências ou resistências, o discurso dominante deve ser efetivo e carregado de poder.

O que podemos observar, com a implantação dos conjuntos habitacionais populares e as ocupações desorientadas seguindo uma logística que se distancia dos centros comerciais e político-administrativo de todas as cidades da Grande São Luís, é uma forma de colocar os indivíduos que compõem de certa forma o “exército de reserva” distantes dos centros de poder econômico e político.

Dessa forma, o poder, como forma de dominação, busca subjugar aqueles que foram expropriados de seus meios de subsistência na convivência com os expropriadores. Ele mantém um equilíbrio entre a exploração dos detentores dos meios de produção e aqueles que dependem de sua própria força de trabalho. Além disso, esse poder também mantém os beneficiários da acumulação de capital em proximidade com os despossuídos.

Essa dinâmica de poder é essencial para sustentar o funcionamento de um sistema baseado na desigualdade socioeconômica. Através do poder, aqueles que detêm recursos e meios de produção conseguem manter seu domínio sobre os menos privilegiados, garantindo a continuidade da acumulação de capital. Essa relação desigual pode ser perpetuada por meio de estruturas políticas, econômicas e sociais que reforçam as hierarquias existentes.

#### **4.1.5 O domínio da forma urbana pelo exercício do poder**

Ao comentar que o “poder” é uma característica cara ao território (*locus* das relações sociais), Barbosa (2016, p. 361), ressalta que Michel Foucault (1979) já afirmava que o sujeito ou grupo que detém as “verdades” (ou seja, uma política geral que rege a sociedade), possui o poder. Desse modo, o poder sobre o território é exercido através da disciplina das relações sociais por meio de leis, vigilância, mecanismos de controle tácitos e também punições, na constante tentativa de docilização dos corpos ou dos modos de pensar a realidade posta.

Nas obras “Microfísica do Poder” e “Vigiar e Punir”, Foucault (1979; 1997) detalha o conceito de poder como algo que não é possuído ou controlado por indivíduos ou instituições específicas, mas como uma rede complexa e dispersa de relações que permeiam a sociedade. Ele argumentou que o poder não se manifesta apenas através de opressão e repressão, mas também de forma sutil e estratégica nas práticas e instituições cotidianas.

Através da aplicação de leis, regulamentos e políticas, os detentores do poder estabelecem uma ordem que disciplina e controlam as relações sociais no espaço urbano. Isso pode se manifestar em formas de segregação espacial, gentrificação, deslocamento de comunidades marginalizadas ou apropriação de recursos naturais.

Além disso, o poder também se expressa na vigilância e no controle dos corpos e comportamentos dos indivíduos<sup>41</sup>. Sistemas de monitoramento, câmeras de segurança, políticas de segurança e dispositivos de controle espacial são utilizados para exercer controle sobre a população e restringir certas práticas ou formas de ocupação do espaço.

No entanto, é importante destacar que esse poder não é estático nem imutável. Resistências e movimentos sociais podem emergir para contestar as relações de poder dominantes e buscar alternativas mais igualitárias. A voz e a participação das comunidades despossuídas são essenciais para desafiar a ordem estabelecida e lutar por uma distribuição mais justa dos recursos e benefícios urbanos.

---

<sup>41</sup> Segundo Gilles Deleuze (1996), o poder contemporâneo não se limita mais ao disciplinamento estatal, mas se manifesta através das tecnologias informacionais, que instauram uma vigilância contínua e descentralizada. Em seu conceito de “sociedades de controle”, Deleuze descreve como o controle sobre os corpos e comportamentos se dá de maneira fluida e permanente, substituindo as instituições disciplinadoras rígidas por mecanismos tecnológicos que moldam subjetividades e promovem a vigilância sobre as massas de maneira constante e adaptável às novas dinâmicas sociais e econômicas.



O poder de decisão desempenha um papel fundamental na constituição física e simbólica dos espaços urbanos. Como observa Lefebvre (2006), "o espaço é um produto social e uma produção social". Isso significa que as decisões tomadas pelos indivíduos ou pelos coletivos influenciam diretamente a organização e estruturação do espaço urbano. Além disso, a setorização das construções de alto, médio e baixo padrão, além das submoradias, baseiam-se na divisão evidente da renda individual disponível por indivíduo, assim a "docilização dos corpos" é um dos fatores de dominação dos grupos sociais menos favorecidos.

Um exemplo disso pode ser visto no processo de planejamento urbano – planos e projetos de expansão urbana –, onde os tomadores de decisão determinam onde serão localizadas as infraestruturas e equipamentos urbanos. Essas escolhas podem refletir interesses econômicos, políticos ou sociais, resultando na concentração de recursos e serviços em determinadas áreas e na negligência de outras. Portanto, para Foucault (1997, p. 166) o espaço é uma dimensão fundamental do poder, pois as cidades possuem

[...] uma arquitetura que não é mais feita simplesmente para ser vista (fausto dos palácios), ou para vigiar o espaço exterior (geometria das fortalezas), mas para permitir um controle interior, articulado e detalhado – para tornar visíveis os que nela se encontram; mais geralmente, a de uma arquitetura que seria um operador para as transformações dos indivíduos: agir sobre aquele que abriga, dar domínio sobre o seu comportamento, reconduzir até eles os efeitos do poder, oferecê-los a um conhecimento, modificá-los. As pedras que podem tornar dócil e conheável. O velho esquema simples do encarceramento e do fechamento – do muro espesso, da porta sólida que impedem de entrar ou de sair – começa a ser substituído pelo cálculo das aberturas, dos cheios e dos vazios, das passagens e das transparências. [...]

Essa organização espacial, Michel Foucault denomina de "encaixamento espacial das vigilâncias hierarquizadas", assim, podemos relacionar que o poder de decisão também se manifesta na forma como as habitações são projetadas e distribuídas na cidade, visto que, as Políticas Habitacionais podem influenciar o tamanho, a qualidade e a localização dos alojamentos.

O poder também pode atuar de maneira subjetiva na forma como os indivíduos interagem e se apropriam dos espaços urbanos. O consumo e o desejo de determinados espaços são influenciados pelas estruturas de poder presentes na sociedade. Por exemplo, espaços de consumo de luxo podem ser projetados e promovidos como símbolos de status, reforçando desigualdades sociais e contribuindo para a exclusão de determinados grupos.

Assim, o poder está intrinsecamente ligado à organização do espaço urbano, tanto nas decisões físicas quanto nas representações simbólicas. O exercício do poder na tomada de decisões reflete a distribuição desigual de recursos, oportunidades e poder entre os diversos atores sociais. Isso pode resultar na reprodução de desigualdades sociais, segregação espacial e exclusão de certos grupos da participação plena na vida urbana.

Mas qual a relação entre crescimento populacional dos centros urbanos, os planos urbanísticos e o discurso de ordem?

Os planos urbanísticos são instrumentos que orientam a ocupação do território, estabelecendo diretrizes e normas para o uso do solo, zoneamento, infraestrutura, transporte, habitação e outros aspectos relacionados ao desenvolvimento urbano. Esses planos são elaborados por órgãos governamentais, urbanistas e especialistas em diversas áreas, e visam criar um ambiente urbano funcional, sustentável e de qualidade para os cidadãos.

No entanto, é importante reconhecermos que os planos urbanísticos não são neutros. Eles são influenciados por interesses políticos, econômicos e sociais, refletindo as prioridades e visões dos tomadores de decisão. O discurso de ordem está intrinsecamente ligado a esses planos, pois é utilizado para justificar e legitimar as escolhas feitas no processo de planejamento urbano.

O discurso de ordem no contexto do planejamento urbano geralmente enfatiza a necessidade de controle, segurança, eficiência e estabilidade nas cidades. Ele busca estabelecer uma lógica de ordenação espacial, separando as funções e os usos do solo de acordo com critérios predefinidos. Esse discurso muitas vezes prioriza a segregação espacial, resultando em áreas específicas destinadas a determinadas classes sociais, atividades econômicas ou grupos étnicos, por exemplo.

Esse discurso também pode se manifestar na implementação de políticas de repressão e remoção de comunidades marginalizadas, visando a "limpeza" ou "higienização" do espaço urbano. Essas práticas muitas vezes desconsideram as dinâmicas sociais, culturais e históricas das áreas afetadas, resultando em exclusão e deslocamento de populações vulneráveis.

No próximo capítulo, iremos analisar as dinâmicas dos planos urbanísticos, com foco no Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís – PPDl. Este plano tem uma abrangência mais ampla dentro da região metropolitana e, embora atualmente esteja parado nas discussões sem previsão de

implementação, representa uma ferramenta importante para a gestão territorial dos municípios insulares e demais municípios da RMGSL.

Além disso, é essencial destacar alguns programas e planos dos municípios da Grande São Luís que foram modificados ao longo dos anos para regulamentar o uso do território. No entanto, essas medidas não foram suficientes para promover um ordenamento mais equilibrado. A cidade apresenta uma dinâmica e uma lógica próprias, com continuidades e rupturas que não necessariamente acompanham as estratégias propostas nos planos existentes.

Nesse contexto, ao examinar os planos que serão discutidos, procuramos identificar se há previsões para impedir ou reduzir a informalidade e se há intenções de aplicar o instrumento da regularização fundiária urbana. Com isso, buscamos responder ao objetivo de compreender os limites impostos às ações dos governos para mitigar a informalidade no espaço urbano e promover a regularização fundiária.

Essa análise nos permitirá avaliar a efetividade dos planos existentes e verificar se estão alinhados com as necessidades e desafios enfrentados pela Grande São Luís. Ao compreender as lacunas e limitações dessas estratégias, poderemos identificar possíveis melhorias e aprimoramentos que contribuam para o combate à informalidade urbana e para a busca de soluções mais efetivas em relação à regularização fundiária.

É fundamental reconhecer que abordar essas questões é crucial para promover uma gestão urbana mais justa, inclusiva e sustentável, mesmo em um espaço cada vez mais financeirizado, visto que, a informalidade e a ausência de regularização fundiária representam desafios significativos para o desenvolvimento equilibrado das cidades, afetando diretamente a qualidade de vida e os direitos dos cidadãos.

## 5 MUDANÇAS NAS LEGISLAÇÕES URBANÍSTICAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O comprador de espaço continua a comprar valor de uso. Ele não compra apenas um volume (mais ou menos) habitável, conversível e comutável com os outros e somente assinalado semiologicamente pelo discurso publicitário ou pelos signos visíveis de uma certa distinção. O comprador também adquire uma distância, a que vincula sua habitação aos lugares: os centros (de comércio, de lazer, de cultura, de trabalho, de decisão). Essas distâncias tornam tal lugar mais ou menos desejável. (Lefebvre, 2008, p.128).

A ocupação do espaço urbano, como anteriormente sublinhado neste trabalho, é um processo que enseja uma diversidade de fatores, entretanto, um dos que mais se destaca no modo de ocupar e habitar o espaço é a sua organização formal, isto é, a presença do Estado como um agente de modelação e orientação da ocupação. O contrário ou o inverso disso é a ausência do próprio Estado nessa orientação, contudo, não podemos afirmar com ênfase que essa ausência seja mero descaso ou um planejamento tácito, embora o resultado disso seja uma lógica social de resistência básica pelo mínimo possível de sobrevivência no espaço construído.

Nesse caso, temos uma série de teóricos (Kowarick, 1979; Silva, 1992; Maricato, 2002; Mendonça e Costa, 2011; Alvarez, 2018, Maricato, 2002; dentre outros) que avançaram nas discussões sobre as desigualdades socioespaciais provocadas pela acumulação do capital e conseqüentemente acumulação da terra, ou seja, de um “pedaço de chão” disputado entre comprador que possui capital para tanto e aqueles despossuídos que estão à margem do sistema, mas vistos como necessários para engrossar as massas de reserva da mão de obra que trabalha para sustentar o ambiente formal estabelecido. O contexto atual da urbanização, em que a valorização imobiliária e a localização se tornam decisivas para o acesso a serviços e oportunidades, o estoque de terras torna-se seu principal ativo e com isso perpetua uma intensa valorização e especulação da terra, tanto urbana quanto rural, configurando um mosaico de exclusões e privilégios.

Esses privilégios são notórios nas grandes cidades, onde áreas que não seriam próprias à ocupação se tornam propícias, através de uma estrutura construída e pensada para atrair o próprio capital, isto é, áreas de alagados aterradas (como exemplo, os mangues e restingas), leitos de rios, dunas e paleodunas se tornam espaços convertidos em interesse imobiliário bastando uma formalidade e uma estrutura geralmente subsidiada pelo próprio Estado.

Essas áreas são colocadas no mercado após serem “regularizadas” para atender a uma finalidade, gerar um sobrevalor da terra urbanizada, trabalhada para agregar condições materiais, simbólicas e técnica-estruturais. Daí temos a transformação do “valor de uso de uma localização que é uma produção social, resultante do conjunto das dinâmicas econômicas, políticas e culturais de uma cidade, que pela existência da propriedade privada é expropriada por particulares.” (Rufino, 2012, p. 207).

Do outro lado dessa situação, no pretérito e ainda no presente, grande parte da população brasileira supre sua demanda por moradia à margem das relações formais de mercado. Isso ocorria e ainda ocorre devido à exclusão do sistema de crédito para aquisição de terrenos e imóveis e pela valorização do bem moradia como valor de uso, e não como valor de troca, baseada na ampla difusão da autoconstrução. Esses influxos de novos demandantes por moradia resultaram na expansão das periferias autoconstruídas ou na criação de áreas de moradia "irregular" em zonas não periféricas. (Magalhães; Tonucci Filho; Silva, 2011, p. 28)

Apesar do consenso sobre a importância da terra urbana como elemento crucial para o sucesso das políticas públicas voltadas para uso e ocupação nas cidades, a questão fundiária frequentemente recebe pouca atenção nesse contexto. No Brasil, nas últimas décadas, foram priorizadas as políticas habitacionais dentro de um modelo econômico pautado na financeirização subsidiada e rentista, isso, por conseguinte, perpetuou um padrão de segregação socioterritorial e de precariedade urbana e ambiental. Este padrão reflete os erros e contradições históricos da política habitacional brasileira (Bonduki, 2008; Moreira; Ribeiro, 2016; Rolnik; Klink, 2011; Shimbo, 2010).

Seguindo esse contexto, buscaremos explorar as complexidades e os desafios impostos pela transformação do espaço urbano sob a influência crescente da financeirização imobiliária. Este capítulo propõe uma análise detalhada da evolução legislativa e urbanística que moldou a Grande São Luís, pontuando como as políticas públicas e a regularização fundiária falharam em mitigar ou mesmo intensificaram as assimetrias de poder aquisitivo imobiliário. A falta de intervenção estatal eficaz e a prevalência de interesses especulativos serão examinadas como causas centrais da segregação espacial e da marginalização de vastos segmentos da população.

## 5.1 Evolução das legislações urbanísticas no contexto da financeirização imobiliária

### 5.1.1 histórico das leis e regulamentações urbanísticas na Ilha do Maranhão

O histórico das formas de como as cidades se organizaram é importante ferramenta para o entendimento dos processos de estruturação do ambiente urbano, principalmente quando voltamos o olhar para as cidades que tiveram um momento histórico inicial de pujança econômica, mas com suas limitações sociais e estruturais que marcam presentemente o cotidiano.

Dentro do nosso campo de pesquisa, não podemos dissociar o direcionamento urbano da cidade de São Luís com o crescimento populacional e urbano das demais cidades que juntas compõem a conurbação urbana da Grande São Luís.

Dessa forma, o primeiro olhar para o recorte do impulso imobiliário da capital se centraliza no seu Plano Diretor de 1974<sup>42</sup>, pois foi primeiro instrumento regulatório de ocupação da cidade com o intuito de conter e disciplinar a ocupação da população migrante atraída pelas mudanças estruturais urbanas pelas quais a cidade passava no decorrer da década de 1960.

O final da década de 60 foi marcado por uma grande migração rural, que se relacionou à demanda de mão-de-obra na construção civil, tanto na construção de novas vias e ampliação do sistema viário, como na construção dos novos loteamentos e conjuntos habitacionais.

Neste momento expandiu-se a área de palafitas ocupadas por populações de baixa renda, em ocupações que predominam ainda hoje no divisor de águas do Bacanga e do Anil e em áreas de mangues. Esta década representou um marco decisivo na expansão física-territorial da mancha urbana, caracterizando-se por um processo relativamente rápido e desordenado de crescimento sem um planejamento físico-territorial. Apenas em meados da década seguinte foram estabelecidas normas de parcelamento e uso do solo urbano, na tentativa de ordenar a ocupação do espaço através do Plano Diretor de 1975, proposto pelo prefeito Haroldo Tavares.

O período formado pelas décadas de 70 e 80 foi marcado pela continuidade do crescimento verificado na década anterior, caracterizando-se por uma aceleração maior na ocupação física-territorial, também proporcionada pela ampliação do sistema viário e consolidação dos vetores de crescimento anteriormente determinados. Neste período foram feitos investimentos que resultaram na implantação do Distrito Industrial na Ilha de São Luís. Embora

---

<sup>42</sup> O Código de Zoneamento do Plano Diretor de 1975 subdividiu a cidade em seis zonas principais: Zona Central, Centros de Bairro, Zonas Industriais, Zonas Residenciais, Zonas Especiais e Zona Rural. As Zonas Especiais, em particular, tinham um foco ambiental significativo, com subzonas destinadas à proteção paisagística, bacias hidrográficas e ao lago do Bacanga. O código também enfatizou a preservação do patrimônio histórico através de zonas de interesse histórico para fins residenciais e comerciais.

estudos para essa implantação datem da década de 60, o Distrito Industrial também se concretizou após a elaboração do Plano Diretor de 1974. (Espírito Santo, 2006, p. 66).

No estudo feito pelo escritório de arquitetura Wit-Olaf Prochnik<sup>43</sup>, e publicado pela Lei nº 2.155 de 18 de junho de 1975, a preocupação com as consequências do Zoneamento da cidade já se mostrava evidente, pois ressaltava que “as normas adotadas através do Código de Zoneamento dirigem-se a dois tipos de problemas: a) controle de usos dentro das diferentes zonas; b) controle da intensidade dos diversos usos.” (Maranhão, 1977, p. 41).

O modo de ocupação das terras, tanto nas áreas centrais próximas ao Centro Histórico quanto naquelas localizadas no interior do território de São Luís, foi profundamente influenciado pelo levantamento socioeconômico apresentado no texto. De acordo com o estudo realizado pela empresa Prochnik, a distribuição de renda da população residente nos bairros da cidade, em 1970, era a seguinte: Classe baixa - 67,0%; Classe média - 29,1%; e Classe alta - 3,9%.

Essa questão levantou a hipótese que a cidade em um curto e médio prazo seria ocupada majoritariamente por indivíduos de renda baixa, com ocupação predominante nas áreas próximas à zona industrial e comercial da cidade, isto é, as políticas públicas deveriam estruturar melhor essas áreas que seriam sobrecarregadas pela população de menor poder aquisitivo.

Considerando-se o tempo necessário para alterar substancialmente a presente distribuição de renda, conclui-se que a demanda habitacional, no prazo médio, será predominantemente segundo níveis de renda baixo e médio. Como a distribuição dos empregos influencia substancialmente a localização das populações com estes níveis de renda, é de se esperar que a expansão urbana ocorra com mais intensidade nas áreas com fácil acesso à zona industrial e nas grandes áreas ainda desocupadas, já que o setor secundário, na próxima década, apresentará a maior taxa de crescimento, e as áreas com baixa densidade permitem taxas altas de crescimento. (Maranhão, 1977, p. 8).

---

<sup>43</sup> De acordo com Oton Sá (2023, p. 97), entre os trabalhos e estudos desenvolvidos, pelo escritório de arquitetura para São Luís, estão: Estudo Preliminar para o Desenvolvimento da Universidade do Maranhão (1967), Pesquisa sobre o Desenvolvimento Urbano de São Luís (1967/1968), Urbanização do Anjo da Guarda (1970), Projeto de Implantação do Campus Universitário (1971), Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica do Desenvolvimento Decenal e Plano Diretor dos Portos de Itaqui e Mucuripe (1971), Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Maranhão (1972), Estudo de Viabilidade de um Estádio para a Cidade de São Luís (1972), Avenida Beira-Mar e Anel Rodoviário de Contorno de São Luís (1972), Estudos de Viabilidade para Implantação da Central de Abastecimento de São Luís (1972/1975), Projeto de Urbanização de Ponta d'Areia (1973/1974), Plano de Infra-Estrutura Social – Estudo de Pré-Viabilidade para Implantação da Usina Siderúrgica de Itaqui (1974/1975) e Distrito Industrial do Tibiri (1974/1975).

Outro fator que chama atenção é a previsão de que determinadas áreas da cidade seriam visadas para um mercado imobiliário futuro, essas áreas são as situadas na região norte da ilha, entre os bairros do São Francisco e do Araçagy, pois Wit-Olaf Prochnik adota em seu plano os eixos de expansão introduzidos pelo engenheiro Ruy Mesquita, de forma crítica, e são nessas faixas de terras que procura criar códigos de ocupação e uso para sanar os problemas de habitação enfrentados pela urbe. (Sá Neto, 2023, p. 103).

Entretanto, no mecanismo de mercado, os diferentes usos localizam-se onde ocorre equilíbrio entre o preço da terra e o lucro ou o espaço residencial desejado. A interferência do zoneamento, de caráter predominantemente restritivo, afeta este equilíbrio, resultando, para os usos banidos, custos de localização mais altos. (Maranhão, 1977, p. 41).

No mesmo período da implantação do Plano Diretor, a prefeitura de São Luís criou uma empresa municipal de urbanização, conhecida por Sociedade de Melhoramentos e Urbanismo da Capital - SURCAP<sup>44</sup>, ficando responsável por uma área de 3.690 hectares, conhecida como "Gleba Rio Anil". Esta área estava localizada na porção norte da cidade, entre as praias e o Rio Anil, abrangendo desde a Ponta D'Areia e São Francisco até a Avenida São Luís Rei de França. (Espírito Santo, 2006, p. 76).

Essa empresa, utilizando-se de sua posição privilegiada como empresa pública, comercializou gradativamente essas áreas através da implantação de diferentes loteamentos e parcelamentos do solo. Desta maneira, a atuação da SURCAP nesse contexto ilustra como uma empresa pública pode ser instrumentalizada para promover loteamentos de cunho elitista, contrapondo à visão de necessidade do equilíbrio social e direito à cidade exposta no Plano Diretor de 1975. Esse processo contribuiu para a criação de um mercado imobiliário excludente, onde o acesso à moradia em locais privilegiados tornou-se restrito a uma parcela minoritária da população.

---

<sup>44</sup> Cabe ressaltar que, no Plano Diretor de 1974, o controle do solo urbano era de responsabilidade da Secretaria de Urbanismo e Planejamento – SURPLAN, assessorada pela SURCAP. Na ocasião instituiu-se um Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de São Luís, como órgão consultivo, cuja coordenadoria tinha como uma de suas funções julgar os usos considerados como permissíveis no código de zoneamento que regula o uso do solo, emitindo o parecer em cada caso específico. (Coelho, 2002, p. 65).



O estudo do escritório Wit-Olaf Prochnik, no capítulo intitulado “Hipóteses de Ocupação Futura de Terras na Ilha de São Luís”, já apontava a necessidade de transferência administrativa do Centro Histórico para áreas ainda não ocupadas na época. Isso gerou especulação sobre essas áreas, como demonstrado no relatório do antigo Serviço Nacional de Informações (SNI), que abordava a tentativa de criação do Centro Administrativo do Maranhão (CAM) durante o governo de Nunes Freire (1975-1979).

O crescimento industrial de São Luís, em suas diversas fases (arrancada, auto-sustentação, expansão), provocará necessidades crescentes de ordem administrativa, já que seu impacto abrangerá os diferentes níveis governamentais.

Atualmente, as sedes administrativas públicas tendem a se localizar ou ao longo da Avenida Engenheiro Jaime Tavares e do Anel Viário em direção à barragem do Bacanga, ou nos prédios históricos existentes, mantendo assim proximidade com o centro cívico histórico e com os serviços de apoio (atividades terciárias). A longo prazo, a oferta — dentro do Anel Viário — de áreas ou edificações compatíveis com estas atividades decrescerá, provocando o seu deslocamento para áreas desocupadas.

Como a centralização física de atividades administrativas é vantajosa, do ponto de vista de simplificação dos fluxos de comunicação e da manutenção de serviços de apoio, justifica-se a preservação de uma área destinada a abrigar o crescimento futuro destas atividades.

Dentre as áreas possivelmente adequadas à localização de um futuro centro administrativo destaca-se a situada ao norte da estrada São Luís-São José de Ribamar (MA-53) e a leste de Forquilha. (Maranhão, 1977, p. 89).

No relatório do SNI é apontado que o governador agiu com interesses pessoais no estudo de localização do CAM, próximo a uma área de seu pertencimento e com isso valorizando a área após a infraestrutura instalada.

*O Governador Nunes Freire é proprietário na Ilha de São Luís de uma área parcialmente loteada (Jardim São Cristóvão) com 4.400.000 m aproximadamente. E a Área 3, situada entre a 1 e a 2. Estas terras inevitavelmente serão valorizadas com a construção do CAM na Área 2 (área próxima à escola de Agronomia), como seria se a escola recalisasse Área 1 (área próxima à avenida Guajajaras). (BRASIL, 1976, p. 11).*

Entretanto, nesse período, o governo estadual declinou do projeto de construção do CAM na região apontada pela consultoria contratada, mas é importante notar que o Plano Diretor de 1975 desencadeou um processo de disputa de terras no perímetro urbano da capital maranhense. Esse plano direcionou a infraestrutura para os principais corredores viários da cidade, incluindo os municípios vizinhos, que já eram vistos como reservas fundiárias para o crescimento urbano de São Luís.

Em resumo, o estudo do escritório Wit-Olaf Prochnik apontou que, mesmo o zoneamento usado como ferramenta disciplinadora dos diversos usos da terra e, embora destinado a organizar o crescimento urbano e prevenir conflitos desse uso,

pode inadvertidamente aumentar os custos e dificultar o equilíbrio natural do mercado de terras. Esse fato concretizou-se através do planejamento de alocação dos conjuntos habitacionais financiados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e Cooperativas habitacionais (COHABs) ou mesmo por empreendimentos na região norte da ilha, criando grandes “vazios urbanos” que formaram uma reserva de terras, paulatinamente dominada pelo mercado imobiliário em uma lógica elitista e segregadora.

### **5.1.2 O plano de 1992, verticalização e ampliação imobiliária**

O Plano Diretor de 1992<sup>45</sup> e consequente zoneamento que foi elaborado em substituição ao de 1975 e propôs uma nova abordagem à dinâmica urbana de São Luís e consequentemente aos outros municípios insulares. De acordo com Espírito Santo (2006, p. 80), um dos principais objetivos da Lei de Zoneamento de 1992 foi o incentivo à ocupação dos vazios urbanos existentes em quantidades significativas na cidade (Figura 22).

---

<sup>45</sup> O Plano Diretor resultante, aprovado juntamente com sua Lei Complementar de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano em dezembro de 1992, foi dividido em Objetivos, Diretrizes e Instrumentos, além de um título específico para as definições sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, Função Social da Cidade e Função Social da Propriedade Urbana. Títulos específicos norteavam as políticas públicas de Preservação do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Habitação, Transporte, Desenvolvimento Econômico e Tecnológico. Um título final determinava critérios para um Sistema de Planejamento e Gestão Urbana. (Espírito Santo, 2006, p. 80).

Figura 22 – Matéria jornalística de “O Estado do Maranhão” sobre a implantação do Plano Diretor de São Luís em 1990

# A meta agora é traçar o novo Plano Diretor

Durante o ano de 1989, os técnicos da Prefeitura se empenharam na definição das linhas gerais e das prioridades de uma nova política urbana. Agora, a Semur prepara-se para os trabalhos do novo Plano Diretor da cidade, que deverá ser elaborado durante os cinco primeiros meses do ano que se inicia. O secretário de Urbanismo, Gustavo Marques, informa que, desde novembro, existe uma equipe técnica embrionária que está trabalhando para que as diretrizes do Plano Diretor se coadunem com a realidade de São Luís dos dias de hoje e com as projeções estabelecidas para o século XXI.

Segundo Gustavo Marques, para a elaboração do novo Plano Diretor de São Luís, a Prefeitura irá contratar escritórios e consultores especializados que deverão desenvolver estudos, pesquisas e levantamentos na área sócio-econômica, de planejamento urbano e também na definição de desenhos gráficos e urbanos.

Pelo cronograma estabelecido pela Semur, os trabalhos de elaboração do novo Plano deverão compreender quatro fases distintas: o levantamento de diagnósticos, a análise de propostas, os debates e discussões com entidades e organismos da sociedade civil, repartições públicas e privadas e, por fim, a conclusão dos trabalhos e a redação final.

### Prioridades

Preliminarmente, técnicos da Secretaria de Urbanismo já definiram algumas prioridades dentre as mudanças que a realidade atual de São Luís está a exigir. De acordo com o secretário de urbanismo, a idéia básica é no sentido de privilegiar propostas que contemplem a questão do meio ambiente, do patrimônio histórico e turismo, além de uma preocupação social com a economia do Município e também com o processo de modernização e industrialização da cidade.

O último Plano Diretor para o Município de São Luís foi elaborado em 1975, durante a gestão do prefeito Haroldo Tavares, pelo arquiteto polonês Wit Olaf Prochnik. À época, São Luís



*Gustavo Marques: planos para a cidade*

era um corredor do centro urbano ao Anil limitado geograficamente pelos rios Anil e Bacanga. Mas o arquiteto polonês, com a definição do Plano, permitiu que o prefeito Haroldo Tavares abrisse a cidade para novas ocupações com prioridade para transportes e sistema viário.

Dessa forma nasceram as vias primárias e secundárias que estão hoje implantadas em São Luís. Até então, a preocupação básica era no sentido de ocupar os vazios e direcionar o crescimento da cidade.

Entretanto, argumenta Gustavo Marques, São Luís cresceu, nos últimos anos, a uma taxa anual de 5.3 por cento, provocando um inchaço urbano que a economia, os serviços e a administração pública não conseguem acompanhar. Por conta disto, São Luís se defronta hoje com uma situação de caos urbano, aliada à defasagem de seu Plano Diretor.

É na tentativa de contornar este problema que a Prefeitura, através de seus técnicos e planejadores urbanos, está agora empenhada na definição das diretrizes que nortearão o novo Plano Diretor de São Luís.

Fonte: Jornal “O Estado do Maranhão”, jan. de 1990.

Nesse período, a capital maranhense passava por um processo de várias “ocupações desorientadas” tanto de terras pertencentes à União, quanto de particulares sem efetivação da função social da terra. O plano elitista de transferência da classe média e alta para as áreas ao norte, associado aos índices não atrativos nas faixas limítrofes do município, retardou também o crescimento da cidade em direção a São José de Ribamar até o início da primeira década de 2000. O incentivo a essa ocupação foi efetivado através dos índices urbanísticos, que, em vários trechos da área urbana, tiveram, por exemplo, seu gabarito ampliado de forma significativa (de seis para doze pavimentos), reforçados pela implantação do solo criado, que possibilitou edifícios de até 15 andares (Espírito Santo, op. cit.).

Ferreira (2014, p. 99) lembra que o Art. 189, da Lei Orgânica Municipal de 1990, sofre uma alteração para viabilizar a construção de edifícios de apartamentos residenciais e comerciais na orla marítima. Antes da alteração, só era permitido construir a uma distância de quinhentos metros da maré mais alta das praias de São Luís, após a alteração o critério adotado foi a “taxa de ocupação superior a 50% [...] nos lotes ao longo das praias”.

O incentivo ao aumento do número de gabaritos prediais evidencia a simbiose do Estado como agente produtor do espaço, preparando a cidade, ou parte dela, para o processo econômico-político de produção do espaço urbano. Esta prática reflete uma postura do poder público que não prioriza de fato a função social da cidade e a inclusão social, mas favorece interesses imobiliários específicos que, por sua vez, geram agravamento da segregação socioespacial.

Nesse sentido, podemos inferir que a acumulação e a especulação caminham lado a lado, resultando na localização da classe trabalhadora conforme os fluxos dos interesses imobiliários (Kowarick, 1979, p. 31). Assim, em São Luís, a ampliação dos gabaritos prediais, a criação de solo novo e a alocação de infraestrutura urbana concentrada em áreas já valorizadas, beneficiaram mais os interesses de mercado do que as necessidades habitacionais da população de baixa renda. Uma mostra disso são duas obras no eixo Ponta d’Areia – Cohama, uma realizada em 1992 (Figura 23) e a outra em 1998 (Figura 24), em setores que já eram visados pelo mercado imobiliário para construção de imóveis multifamiliares e deslocamento comercial/turístico.

Figura 23 – Governador Edson Lobão na Laguna da Jansen mostrando início das obras de saneamento em 1992



Fonte: Jornal Carajás, 1992.

Já a construção do "Elevado da Cohama", em uma área já especulada na década de 1990 com a ereção de vários conjuntos habitacionais, mostrou o alto índice de especulação imobiliária na cidade de São Luís. Esse fator corroborou para um afastamento gradativo das famílias de baixa renda dessas áreas, já direcionando-as para as áreas limítrofes dos municípios da Grande Ilha.

Figura 24 – Reportagem do Jornal *O Estado* apontando uma sobrevalorização na região do bairro Cohama



Fonte: Jornal *O Estado do Maranhão*, de 2 de dez./1998.

Essa abordagem de desenvolvimento urbano aprofundou a segregação socioespacial, concentrando infraestrutura e serviços nas áreas de maior valor imobiliário e relegando às periferias uma urbanização precária e, principalmente, alheia à regularização fundiária. Dois exemplos das assimetrias urbanísticas da cidade desse período é o deslocamento de "Palafitados da Lagoa da Jansen" para o Residencial da Jansen (Figura 25) e a ocupação do Bairro Cidade Olímpica<sup>46</sup>, em uma

<sup>46</sup> Segundo Silva e Castro (2021, p. 10) a Cidade Olímpica é um bairro de São Luís, no estado do Maranhão. É considerada uma das maiores ocupações da América Latina e é o segundo bairro mais populoso de São Luís, com cerca de 90 mil habitantes. Situado a leste da Ilha do Maranhão, limita-se ao norte com o Conjunto Habitacional Geniparana, ao Sul com o Vila Rihod, a leste limita-se com o Santana e a Oeste com a Vila Janaína.

área reivindicada pela empresa Butano, uma das maiores ocupações da década de 1990.

Figura 25 – Residencial da Jansen na década de 1990



Fonte: O Estado do Maranhão, 1993.

O surgimento de novos empreendimentos imobiliários de luxo nas áreas privilegiadas do norte da cidade atraiu investimentos e modificou o perfil socioeconômico dessas regiões, contribuindo para uma urbanização que favorece a elite econômica e marginaliza as populações mais vulneráveis em outras áreas da cidade.

Esse processo é característico dos centros urbanos brasileiros que experimentaram um rápido adensamento populacional sem um plano inclusivo para integrar a população mais desfavorecida. Como exemplo, em Fortaleza, durante as décadas de 1970 e 1980, Silva (1992, p. 111) destaca que os movimentos populares enfrentaram grandes desafios na luta por direitos urbanos. O autor aponta que o sistema repressivo e a dependência em relação ao Estado retardaram as reivindicações, amordaçando as classes desprivilegiadas. No entanto, o amadurecimento e a resistência à exclusão urbana emergiram como uma força contra-hegemônica, ampliando o campo de luta e consolidando a permanência das comunidades no espaço urbano.

Na Grande Ilha, temos vários exemplos de lutas populares pela permanência em áreas de ocupações, mas, talvez uma das mais simbólicas seja a da Cidade

Olímpica (Figura 26), pois a luta e organização popular colocaram em prática as atribuições previstas no Plano Diretor quanto a regularização fundiária e função social da cidade<sup>47</sup>.

Entretanto, a captura dos espaços urbanos pelo capital seleciona áreas específicas para sua atuação, a fim de reproduzir o próprio capital, deixando os despossuídos à margem. Segundo Kowarick (1979, p. 50), as "necessidades sociais", em um contexto em que as reivindicações e protestos coletivos estão bloqueados, são instrumentalizadas em função das "necessidades da acumulação".

Dessa forma, os investimentos, predominantemente com participação estatal, visam a impulsionar a engrenagem econômica, e os problemas enfrentados pela população só se tornam questões públicas quando são também experimentados pelas classes dirigentes, nesse caso, as ocupações de áreas que seriam usadas para especulação imobiliária ou implicariam uma desvalorização decorrente das assimetrias estruturais das áreas edificadas.

Nesse contexto, a resistência social torna-se fundamental na luta pela apropriação de um pedaço de terra, seja urbana ou rural, pois a necessidade básica de moradia é uma das principais bandeiras dos movimentos sociais por habitação. A estratégia de luta nos movimentos sociais, difundida, principalmente nas décadas de 1980-90 é, segundo Silva (2015, p. 299), a ocupação de ruas, acampamento em praças, e que força a interlocução com gestores, atrai a atenção da mídia. A sociedade se mobiliza na cidade e no campo.

---

<sup>47</sup> Cf. Silva (2020) que debateu sobre o Direito de propriedade em uma análise da política pública fundiária na Cidade Olímpica.



Figura 26 – Ocupação da Cidade Olímpica é marcada por conflitos

2 - Cidade

O ESTADO DO MARANHÃO

VILA OLÍMPICA

# Ocupantes prometem resistir

*Duas mil famílias retornam à invasão e entram em confronto com os*

As duas mil famílias que voltaram a ocupar no último domingo a Vila Olímpica, terreno da Gás Butano, na Cidade Operária, ameaçam resistir se forem retiradas da área. O clima é tenso e os 65 homens contratados pela empresa para impedir a ocupação do terreno permanecem no local.

Os sem-teto estão improvisando barracões para morar até que haja a entrega dos lotes, pela comissão pró-moradia. Eles derubaram as cercas de arame farpado construídas pela Gás Butano e colocaram fogo em estacas de madeira. Durante a reocupação, no final da tarde de domingo, 29, houve tiroteio.

Segundo João Batista Lira Neto, da comissão pró-moradia, ainda esta semana começam a ser assentadas as 15 mil famílias inscritas. A estimativa é entregar um total de 30 mil lotes. Em setembro, os ocupantes foram retirados do terreno através de uma liminar de reintegração de posse dada pela comarca de São José de Ribamar à Gás Butano.

João Batista Lira disse que a comissão enviou ao Incra um projeto para desapropriação do terreno. Os ocupantes querem ser beneficiados com o programa Habitar Brasil, financiado com recursos da Caixa Econômica Federal, para a construção das casas em regime de mutirão.

**Planos** - Eles planejam também cultivar hortas no local e investir na criação de aves e porcos. "Voltamos a ocupar o terreno porque já estamos cansados de esperar uma solução por parte do poder público", disse o membro da comissão pró-moradia.

Conforme Josinaldo dos Santos, do Fórum Estadual pela Moradia, as pessoas que foram inscritas durante a primeira ocupação do terreno, em abril deste ano, receberão os lotes. Na época, o candidato a vereador conhecido por Gordo inscreveu 32 mil pessoas e recebeu R\$ 2,00 de cada um para a limpeza e demarcação dos lotes. João Lira disse que depois da expulsão dos ocupantes da área muitos desisti-

ram.

Os sem-teto programam começar o ano novo com a garantia de casa para morar. O ocupante José de Ribamar Lima, morador do Jardim América, disse que a casa dele vai a leilão porque não conseguiu pagar as prestações do imóvel, no valor de R\$ 80,00 cada uma.

Os ocupantes denunciam que os homens contratados pela Gás Butano estão armados e intimidando os sem-teto. Eles mostram os cartuchos das armas disparadas pelos empregados da empresa durante a reocupação do terreno.

O responsável pela equipe de 65 homens, Genésio Alves de Sousa, afirmou que os empregados não estão armados. Ele disse que foram contratados para fazer a limpeza do terreno e a construção de cercas. "Eles (ocupantes) é que usam armas", acrescentou Genésio Alves. Montados a cavalo, os empregados percorrem o terreno de 1.437 hectares durante todo o dia para impedir a ocupação da área.

A. Baeta



*Os casebres voltaram a ser construídos pelos invasores em área pertencente à Gás Butano, na Operária*

Fonte: Jornal O Estado do Maranhão, 1996.

O movimento de ocupação do que hoje se configura como bairro da Cidade Olímpica é um exemplo de como o poder público pode aproximar-se também dos

despossuídos e orientar uma ocupação com mais dignidade em relação ao planejamento do arruamento e regularização fundiária, pois o bairro ainda sofre com questões de saneamento básico como a maioria das ocupações em todos os municípios da Grande São Luís.

Ademais, a implementação dessas políticas de zoneamento e desenvolvimento urbano de cunho elitista não apenas modificou a paisagem física da cidade, mas também influenciou diretamente as dinâmicas sociais e econômicas. A crise dos programas habitacionais entre as décadas de 1980 e 1990, assim como seu perfil voltado para uma pequena parcela da população dotada de renda média colocou o desenvolvimento urbano de forma planejada em um complicado imbróglio habitacional.

De um lado, temos uma fragilização das políticas habitacionais de cunho popular e, de outro, uma articulação entre interesses político-econômicos na produção imobiliária. Como demonstra Ferreira (2014, p. 100), a verticalização de São Luís se concentrou na região norte da cidade, entre 1975 e 2005, e foi marcada pela elevação do número de prédios construídos. Entre 1975 e 1991, foram construídas setenta e três unidades, e, entre 1992 e 2005, foram lançados 189 prédios, demarcando um interesse imobiliário em uma área definida entre a Avenida Castelo Branco e Avenida dos Holandeses, o que representa uma restrita área para poucos indivíduos.

Mesmo com a inclusão no Art. 182 da Constituição Federal de 1988 da “política de desenvolvimento urbano”, apontando o poder municipal como o responsável por esse planejamento e ordenação para as funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes, “o que se viu nos anos 1980 e 1990 foi um aprofundamento dos problemas urbanos e um aumento das tensões e reivindicações por parte de populações empobrecidas”. (Sá Neto, 2023, p. 116).

Apesar do Plano Diretor de 1992 inovar ao trazer em seu escopo, de acordo com Espírito Santo (2006, p. 80), “*objetivos políticos, sociais, físico-ambientais e administrativos, Diretrizes sociais, físico-ambientais e político-administrativas e Instrumentos institucionais, jurídicos, tributários e financeiros, urbanísticos e administrativos*” (grifos nossos), a ausência de uma clareza quanto às áreas em que seriam aplicadas determinadas ferramentas como, *Direitos de Superfície e de Preempção, Direito Real de Concessão de Uso, Reurbanização e Urbanização Consorciadas, Transferência do Potencial Construtivo*, excetuando as Operações

Urbanas (Solo Criado), deixou uma lacuna prática para a aplicação do plano em um momento em que a cidade estava consolidando sua expansão urbana.

Segundo Ribeiro; Moreira (2014, p. 225), os esforços jurídico-institucionais para a construção de cidades mais justas deram ao Brasil uma importante chave para a reversão dos problemas sociais urbanos: a função social da terra. No entanto, a política fundiária, incorporada nos Planos Diretores de muitas cidades brasileiras, tem se revelado ineficaz, visto que o grau das intenções a respeito do cumprimento da função social não se traduz em ações concretas. Esse cenário é agravado pelo fato de que a terra urbana, condicionante da localização que qualifica o acesso aos benefícios decorrentes do processo formal de urbanização, é um componente essencial a ser enfrentado na formulação das políticas de habitação social (Ribeiro; Moreira, 2014, p. 218-225).

O plano formulado em 1992 não oportunizou uma discussão pontual para as “ocupações desorientadas”, também chamadas de ocupações desordenadas, mesmo que conste no título III, Art. 14, da Lei Nº 3.252/92, as ações destas diretrizes não foram efetivadas, além disso a tratativa do Art. 36 foi usada de forma tímida frente à necessidade que o município possuía à sua época.

*Art. 36 - As ações de regularização fundiária darão prioridade à população de baixa renda, com vistas à legislação da ocupação do solo, às dotações de equipamentos sociais e comunitários e ao apoio financeiro para acesso à terra.*

*§ 1º - São áreas de regularização fundiária as habitadas por população de baixa renda e que devem no interesse social, ser objeto de ações visando à regularização específica das atividades urbanísticas, prioritárias de equipamentos comunitários, bem como a legalização da ocupação do solo.*

*§ 2º - Os cartórios e órgãos públicos e privados deverão colaborar com o Município em suas ações de regularização fundiária, fornecendo, para tal, todas as informações necessárias. (grifos nossos) (São Luís, 1992, p. 9).*

Mesmo que haja um travamento nas ações governamentais na prática da organização e planejamento urbano, os Planos Diretores, como ferramentas que direcionam a cidade para um desenvolvimento mais ordenado e sustentável, entretanto, também conservam anseios e interesses de setores hegemônicos da sociedade. Lacerda et al. (2005, p. 56) destacam que um dos maiores desafios na elaboração de planos diretores é a combinação das dimensões técnica e política. A dimensão técnica requer que o plano seja respaldado em análises fundamentadas em um conjunto informacional robusto. Por outro lado, a dimensão política implica que a elaboração do plano deve ser um espaço privilegiado de negociação entre os atores sociais, confrontando e articulando seus interesses.

Em uma escala temporal, entre os planos de 1992 e os primeiros anos do plano de 2006, as áreas de grande interesse imobiliário de São Luís começam a saturar, não pela falta de espaço físico, mas pela necessidade do sobrevalor fundiário, isto é, o valor de retorno líquido dos empreendimentos imobiliários e por uma escassez de crédito que reduziu o consumo das famílias. Esse período marca também a mudança no modelo de financiamento imobiliário brasileiro conhecido como Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criado em 1964, que tinha seu foco direcionado para o financiamento de imóveis residenciais para a população de baixa renda, para o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), criado em 1997, que tinha um caráter mais amplo e funcionava sobre uma lógica de financiamento de mercado, entretanto, acabou não atingindo seus objetivos de criação. (Pinto, 2016, p. 276).

O Plano Diretor de 1992 e a respectiva Lei de Zoneamento foram instrumentos que, apesar de suas intenções declaradas de ocupação dos vazios urbanos, acabaram por promover um modelo de desenvolvimento que favorece a especulação imobiliária e a exclusão social, perpetuando as desigualdades na estrutura urbana de São Luís e refletindo nas outras cidades contíguas, haja vista, que as outras cidades da Grande Ilha, nesse período, ainda não possuíam Planos Diretores que ordenassem seus territórios.

### ***5.1.3 Planos diretores dos municípios conurbados após o Estatuto das Cidades***

Os Planos Diretores de 2006 de São Luís (Lei nº 469/2006), São José de Ribamar (Lei nº 645/2006), Paço do Lumiar (Lei nº 335/2006) e Raposa (Lei nº 113/2006) refletem uma tendência nacional impulsionada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). A inovação principal desses planos foi a introdução da participação popular no planejamento e organização do espaço urbano. No entanto, na prática, o planejamento urbano no Brasil ainda carrega um forte conservadorismo. A forma inicial de integração das ocupações urbanas como um todo, incluindo as áreas informais, ainda não foi plenamente alcançada, perpetuando um sistema que favorece áreas formalizadas e ignora as necessidades das comunidades mais vulneráveis.

Segundo Maricato (2002, p. 121-188), o planejamento urbano no Brasil é caracterizado por uma dissociação entre ideias e prática, descrita através de uma analogia reflexiva como "as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias". Essa crítica aponta para a persistência de um modelo de planejamento que ignora a realidade das

vastas áreas de ocupação informal e a necessidade de políticas públicas que promovam a justiça social e urbana. A autora argumenta que o aparato regulatório urbano do Brasil foi pautado em um planejamento urbano modernista/funcionalista que, embora abundante em leis de zoneamento e códigos de obras, foi um importante instrumento ideológico que resultou na ocultação da cidade real e formação de um restrito e especulativo mercado imobiliário. Do outro lado, uma radical flexibilidade na aplicação dessas normas na cidade “ilegal” resulta na institucionalização de uma fratura dissimulada.

Os planos municipais da Grande Ilha, após o Estatuto das Cidades, mesmo com a prerrogativa da participação popular, não conseguiram efetivar de forma plena essa política participativa. Pois, as intervenções dos movimentos sociais, especialmente aqueles relacionados à questão da moradia, não conseguiram impulsionar a administração pública a focar nas áreas de risco ou na urbanização de “ocupações desorientadas”. Essa situação é evidente pelos números da construção civil, com novos condomínios sendo favorecidos pela infraestrutura proporcionada pelo estado em novas áreas de expansão urbana, como o eixo litorâneo em direção ao Araçagy e nas áreas limítrofes seguindo o entorno da Estrada da Maioba (MA-202) e Estrada de Ribamar (MA-201). (Moreira, 2013, p. 84).

A alta demanda populacional por moradias, aliada à disponibilidade de áreas próximas aos limites municipais, atraiu significativa atenção devido ao potencial de valorização dos terrenos. Esse cenário despertou o interesse tanto de pequenas construtoras quanto de grandes incorporadoras (Figura 27). Como resultado, houve um aumento expressivo na atividade construtiva, levando às primeiras alterações na Lei de Zoneamento de São José de Ribamar (Lei nº 09/2007). Originalmente, essa lei estabelecia um limite máximo de seis pavimentos e uma área mínima de lote de 1.000m<sup>2</sup>. Com as mudanças, os limites foram ampliados para 15 pavimentos e a área mínima do lote reduzida para 150m<sup>2</sup><sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Inserida pela Lei Complementar nº 09, de 08 de novembro de 2007.

Figura 27 – Empreendimento Costa Araçagy, lançado em 2013



Condomínio Club Costa Araçagy, localizado no Araçagy, conta com 7 torres com 13 pavimentos, empreendimento da construtora FRANERE/TENDA/GAFISA, com preço médio de 160 mil reais a unidade com 2 quartos e 45m<sup>249</sup>.

**Fonte:** Material Publicitário das Construtoras FRANERE/TENDA/GAFISA, (2013).

Com o impulsionamento do programa de habitação MCMV, essas áreas ganham novos interesses de construtoras de várias dimensões, desde aquelas de atuação local, quanto às de atuação nacional e capital aberto. Esse avanço imobiliário ensejou conflitos fundiários e ainda uma disputa territorial entre os municípios da ilha quanto a delimitação dos limites físicos nas áreas conurbadas.

No tocante à regularização fundiária, todos os Planos Diretores dos municípios insulares possuem dispositivos de regularização fundiária, entretanto, apenas o município de São José de Ribamar possui uma secretaria específica para tratar da regularização fundiária, a Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Patrimônio Público – SEMREF. Essa secretaria tem a competência de planejar,

<sup>49</sup> É o primeiro empreendimento imobiliário em São José de Ribamar construído acima de 6 pavimentos.

implementar, executar e avaliar a política municipal de regularização fundiária urbana, promover a dignidade da pessoa humana por meio da defesa do direito constitucional de moradia, pacificando conflitos e apresentando soluções às demandas coletivas e individuais da população.

Para entender a dinâmica da única secretária municipal exclusivamente voltada para a regularização fundiária dentre os municípios insulares, questionamos quais os objetivos e resultados da secretaria em entrevista com um funcionário do órgão:

*A Regularização fundiária tem como principal objetivo dar moradia digna à população ribamarense, através da emissão de Títulos de Propriedade, todo processo tramita com foco em segurança, tanto técnica quanto jurídica dentro da secretaria, análise realizadas com embasamento em Normas Técnicas para as peças técnicas apresentadas e garantida a análise jurídica apoiada nas Constituição, Códigos e Leis Federais e Municipais vigentes no que tange ao direito à moradia e à regularização fundiária. Desta forma, garantimos a população de Ribamar, segurança jurídica no documento recebido por eles, que com este podem receber seu Registro Geral do Imóvel do Cartório. Em consequência, podemos garantir qualidade de vida para os munícipes, pois além de se tornarem parte integrante do município de Ribamar, com seus imóveis registrado de fato e de direito (documentados), nos garantimos a realização de sonhos, a certeza de que eles podem dizer: - Agora é meu e ninguém tira, com esse documento em mãos, muitos direitos são alcançados, como exemplo podemos citar: um bem próprio que pode ser herança para seus filhos, a emissão e registro de uma MEI, venda do imóvel financiado, etc. (Entrevistado D, SEMREF em 12/05/2023).*

Perguntado sobre os desafios da Regularização Fundiária no município, a resposta:

*Podemos considerar que grande parte do município se trata ocupações irregulares que aconteceram ao longo da nossa história, e foram se consolidando de forma desordenada, nessa visão o grande desafio se trata de volume de áreas a serem regularizadas. Um trabalho que vem sendo encarado com muito comprometimento na gestão do nosso prefeito, Dr. Julinho, incentivando a realização do programa AGORA É MEU com grande objetivo de regularizarmos diversas áreas em caráter coletivo que possuem muito tempo de ocupação, entre 40, 30 anos... (Entrevistado D, SEMREF em 12/05/2023)*

O município de São José de Ribamar também tem um programa de regularização fundiária denominado “Agora é meu”, lançado em novembro de 2022. Este está no site da prefeitura com a seguinte informação: “A novidade é que o Agora é Meu, em parceria com o Programa Casa Verde e Amarela, além da entrega do título de regularização, vai garantir o financiamento com condições especiais para a melhoria estrutural dos imóveis”.

Esse discurso chamou a atenção, pois vem acompanhado com uma possível disponibilidade de crédito para os indivíduos que regularizarem seus imóveis,

colocando-os dentro do circuito financeirizado do crédito bancário. Entretanto, a própria secretaria não disponibilizou como seriam esse procedimento de disponibilidade de crédito ao cidadão, respondendo que:

*Considerando se tratar de um Programa lançado na gestão federal anterior a atual, ainda não temos definições de como será tratado o programa anteriormente lançado. Estamos aguardando as diretrizes da nova gestão federal. (Entrevistado D, SEMREF em 12/05/2023).*

Mesmo que o município tenha uma política institucionalizada de Regularização Fundiária, percebemos que um acompanhamento e uma avaliação periódica deve ser implementado, principalmente para se ter clareza das metas dos programas institucionais e continuidade em outras gestões municipais.

Ressalvando o Plano Diretor de Paço do Lumiar que, mesmo mencionada na sessão III, Art. 39, a criação da Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e no Art. 42 classificando dezoito bairros compondo estas ZEIS, não há menção aos dispositivos que garantam uma reforma urbana contundente, incluindo a regularização fundiária destas áreas.

É claro o fato dos planos municipais da Grande Ilha promoverem um discurso institucional de cumprimento de regramento jurídico, mas em termos de ações concretas, prevalece a omissão quanto a segurança jurídica dos assentados em comunidades urbanas. Esse é o reflexo da história do planejamento urbano no Brasil que revela um abismo entre a retórica e a prática, estando fundamentada em contradições marcantes: enquanto no texto e no discurso são promovidos direitos universais e normatividade cidadã, na prática da gestão urbana predominam cooptação, favor, discriminação e desigualdade. (Maricato, 2002, p. 135).

Ao tratar do plano de 2006 em São Luís, Santos (2022, p. 141) ressalta que a finalidade da demarcação destas áreas no território municipal é de promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, o remanejamento e a produção de habitações de interesse social, incluindo a recuperação de imóveis degradados e a provisão de equipamentos sociais e culturais. Destarte, o que se percebe é o contrário, uma política urbana centralizada em áreas em que predomina a especulação imobiliária com uma estrutura fundiária que preserva um status de segregação ampliada dentro do espaço urbano, refletindo em todo território da Região Metropolitana da Grande São Luís.

Esses aspectos contribuem diretamente com o Déficit Habitacional, como vimos no capítulo anterior, haja vista que os preços dos lotes e metragem construídas



se valorizam quando alguma benfeitoria pública ou privada chega em determinadas áreas. As áreas de elevado valor por metro quadrado que concentram uma boa parte da estrutura urbana das cidades são apenas detalhe de uma estrutura muito mais complexa que envolve a situação fundiária, o uso e a ocupação do espaço urbano e a utilização dos equipamentos coletivos em todos os municípios da Grande Ilha.

Nesse sentido, como ressalta Rufino (2012, p. 274), “a produção imobiliária em sua totalidade parece contribuir para a reimposição da característica histórica de concentração de população de mais altos rendimentos nas regiões valorizadas”. Essa observação reforça a interpretação de Harvey (2014, p. 31) sobre a constante resignificação dos espaços na política capitalista, sejam eles periféricos ou centrais, e como serão afetados pela eterna necessidade de encontrar esferas rentáveis para absorção do excedente de capital, e assim, inseridos na dinâmica do mercado imobiliário. Rufino (2012, p. 274) destaca ainda que essa movimentação “determina a valorização de novas áreas, historicamente estigmatizadas, que passam a ser apropriadas pela população de rendimentos intermediários, atraídas pela possibilidade da propriedade do imóvel”.

Mesmo com o planejamento urbano centrado em políticas que visam melhorar o cotidiano das cidades, há uma significativa diferenciação entre a teoria e a prática executada. Lefebvre (2019, p. 152) ressalta que, no nível dos projetos e planos urbanos, sempre existe alguma distância entre a elaboração e a execução. Essa distância é marcada por reivindicações e contestações, que manifestam as ideologias dos grupos e classes envolvidos, inclusive daqueles que elaboram os projetos. Isso indica uma constante disputa pelo espaço urbano, onde diferentes atores sociais buscam influenciar as políticas de desenvolvimento urbano em benefício próprio.

Nessa questão, os planos urbanísticos dos municípios já conurbados da Grande São Luís passaram por um longo período de questionamentos sociais e jurídicos quanto as revisões não feitas em período oportuno (o Estatuto das Cidades, em seu parágrafo III, art. 30, determina que, pelo menos, a cada dez anos, os planos diretores devem ser revistos), o que gerou uma inatividade de regramentos ou a falta de regulamentação dos seus dispositivos. No caso dos três maiores municípios da Ilha do Maranhão, isto é, São Luís, São José de Ribamar e Paço do Lumiar, houve disputas de interesse diversos, visto que, da promulgação, em 2006, e as suas alterações, até o início das discussões de revisão entre 2018-2022 (caso de São Luís); 2019-atual (São José de Ribamar) e 2024-atual (Paço do Lumiar), esses planos

causaram diversas polêmicas envolvendo diretrizes que poderiam consolidar políticas públicas de interesse comum entre os municípios e equilibrar o uso e ocupação do solo.

De acordo com Santos (2022, p. 182), em São Luís, as audiências públicas para o então Plano Diretor de 2022<sup>50</sup> foram marcadas por muitos embates, que giravam em torno das discussões no Conselho da Cidade (CONCID) sobre as seguintes questões: *expansão de áreas urbanas no lugar de territórios rurais e todas as suas consequências, redelimitação da área de dunas e a mudança de função de parte do Sítio Santa Eulália*. (grifos nossos).

Durante o período de revisão do Plano Diretor de São José de Ribamar, o atual prefeito, conhecido por Dr. Julinho, em reunião com empresários do setor imobiliário na sede da Federação das Indústrias (FIEMA)<sup>51</sup>, promete que o plano da cidade sofrerá mudanças para atender a demanda empresarial do setor imobiliário, como mostra a reportagem do Jornal Pequeno (Figura 28).

---

<sup>50</sup> Segundo Santos (2022, p. 181), a proposta do Novo Plano Diretor de São Luís, feita durante as audiências públicas “foi concluída com 208 artigos distribuídos em 11 títulos, e 40 artigos a mais que o Plano Diretor vigente de 2006. Foram alterados/atualizados 63 artigos, 59 artigos foram incluídos e 19 artigos extintos.”

<sup>51</sup> Em entrevista com funcionário do Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Maranhão (Sinduscon-MA) foi relatado que “As indústrias da construção civil atuam em todo o estado e estão sempre buscando desenvolver as cidades através da prestação de serviços de obras públicas e privada, gerando emprego e renda. Como a Região Metropolitana da Grande São Luís está em constante crescimento, prédios com maiores gabaritos podem atrair novos investidores como exemplos do que já acontecem no Brasil.” (Entrevistado C, entrevista concedida em 04 de janeiro de 2023).

Figura 28 – Reportagem afirmando que Ribamar será o primeiro município da RMGSL a ter construções acima de 30 pavimentos



## Ribamar será o primeiro município a ter construções acima de 30 andares

O anúncio foi feito pelo prefeito a empresários durante a participação na última reunião do ano da diretoria da FIEMA.

O prefeito de São José de Ribamar, Júlio Matos (Dr. Julinho) revelou que uma readequação no zoneamento do solo do município permitirá a construção de prédios de mais de 30 andares na cidade. O anúncio foi feito a empresários durante a participação do prefeito na última reunião do ano da diretoria da Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA), liderada pelo presidente da entidade, Edilson Baldez das Neves, nessa sexta-feira, 17, na Casa da Indústria Albano Franco.

"Ribamar, hoje, é a região da metrópole que mais tem condições para que os empresários construam prédios de 30 andares; inclusive, nosso município vai ser o primeiro do Maranhão, com o zoneamento do solo, a ter essas construções", ressaltou o prefeito.

De acordo com Julinho, o plano diretor do município também está sendo refeito. "O plano diretor, nós estamos remodelando, está sendo ratificado, modificado, para que possamos absorver toda essa demanda empresarial".

"Toda essa região praiana, que começa aqui, Praia do Meio, Araçagi, toda a orla de São José de Ribamar, nós temos condições de construir prédios de 30 andares".

O anúncio foi comemorado pelo empresariado da construção civil maranhense, representado, na reunião, pelo presidente do SindusconMA, Fábio Nahuz. "Muito importante essa vinda do prefeito à FIEMA, para, na presença de representantes de indústrias de diversos setores que participam dessa reunião, anunciar a resolução de alguns pleitos do empresariado da construção, como agilidade na emissão de documentos e redução de impostos. Agradeço pela humildade e disponibilidade ao diálogo".

A fim de atrair novos investimentos para a cidade balneária e tornar mais competitiva a instalação de empresas na região, a Prefeitura estabeleceu uma série de medidas em benefício do empresariado, que inclui redução de impostos e desburocratização de processos. Entre elas, está a redução do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), tributo municipal obrigatório e cobrado pelas prefeituras ao comprador do imóvel.

O ITBI social, que antes era cobrado no valor de 3% do imóvel, passa a ser de 1,5% e o ITBI privado sofreu redução de 3% para 2%. Na oportunidade, os representantes das construtoras associadas ao Sinduscon-MA – Jeová Barbosa, Lua Nova, Escudo, MRV Engenharia, Dimensão, Canopus e GDR Engenharia, foram os primeiros a receber o ITBI com o imposto reduzido.

Para o presidente da FIEMA, Edilson Baldez das Neves, o caminho para o desenvolvimento das cidades e do Maranhão é a parceria público-privada. "Essa vinda do prefeito reitera o que temos colocado aqui, de sentarmos com o poder público, em todas as esferas, estreitar esse relacionamento, que possa ser aberto um canal de comunicação e de debate para que o empresariado possa contribuir de maneira positiva com o desenvolvimento do Estado".

"Eu tenho andado muito por esse mundo afora e, principalmente, por outros estados. O que eu tenho observado é que onde o poder público está sentando e conversando com o empresário, o Estado está andando. Naqueles estados, onde há comentários de que o governo está fazendo um bom trabalho, e que as coisas estão andando, pode verificar, que lá está acontecendo uma parceria do poder público com a iniciativa privada".

**Fonte:** Jornal Pequeno, 2021.

No caso do município de Paço do Lumiar, o início da revisão foi dado depois de um mandato de injunção proferido pelo Ministério Público do Maranhão (MPMA) condenando o município a realizar os trâmites de revisão do Plano Diretor nº 335/2006. Além disso, o MPMA ressaltou que a medida levou em consideração que Paço do Lumiar continua sem Lei de Zoneamento Urbano (Figura 29).

Figura 29 – Notícia retirada do site do Ministério Público do Maranhão

### PAÇO DO LUMIAR – Município terá que esclarecer omissão na revisão do Plano Diretor

Publicado em 02/08/2018 13:55 - Última atualização em 03/02/2022 17:28



Em atendimento ao pedido do Ministério Público, em

mandado de injunção coletivo ajuizado em abril deste ano, a 3ª Vara de Paço do Lumiar notificou o prefeito Domingos Dutra a prestar informações acerca da omissão do Município em promover a revisão do Plano Diretor, que foi instituído pela Lei Municipal nº 335/2006.

Instrumento básico na política de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor é constituído por diversas normas que nunca foram regulamentadas, segundo a promotora de justiça Nadja Veloso Cerqueira, titular da 3ª Promotoria de Justiça de Paço do Lumiar.

"Vários instrumentos urbanísticos previstos no plano são normas sem vida, já que permanecem sem a devida regulamentação, inferindo-se daí que a administração do uso e ocupação do território luminense vem ocorrendo sem obediência aos preceitos constitucionais e ao Estatuto da Cidade", observou a promotora.

A integrante do Ministério Público listou, entre os instrumentos que carecem de regulamentação, o IPTU progressivo; parcelamento e edificação compulsórios; desapropriação por títulos da dívida pública; operações urbanas consorciadas; fundo de urbanização.

Nadja Cerqueira acrescentou que, além da falta de regulamentação e de revisão do Plano Diretor, Paço do Lumiar continua sem Lei de Zoneamento Urbano, ao mesmo tempo em que a administração municipal autoriza atividades sem nenhum critério legal, a exemplo de fábricas e indústrias em áreas não industriais, edificações em zonas especiais de preservação ambiental, torres e linhas de transmissão de energia elétrica em áreas que não são de uso especial.

**Fonte:** Ministério Público do Maranhão, 2022.

A ocupação de áreas com alto valor agregado é um dos fatores que colocam os interesses dos agentes imobiliários nas disputas por regulamentações de áreas que constituem um status social e econômico. No caso dos municípios insulares, temos essa a maior parte das aquisições voltadas para as áreas de praias (população de alto poder aquisitivo) e entre os limites municipais (população de rendimentos intermediários). Cabe lembrar que, ao mesmo tempo em que os municípios passam pelo chamado "boom imobiliário", temos a disseminação ou ampliação de comunidades urbanas que, em sua maioria, não possuem regularização imobiliária e convivem com uma estrutura urbana inadequada.

Os Planos Diretores tendenciam ao não atendimento dos dispositivos que poderiam frear a supervalorização imobiliária e garantir ou oportunizar uma urbanização mais equilibrada da região conurbada e suas áreas interiores. A perspectiva de mudança de um viés menos segregador parece longe de acontecer em uma análise fática entre o que é estabelecido nos planos e o que é aplicado na realidade.

O mercado de solo urbano na região passa a apresentar os modos formal e informal de ação, que são reforçados pela demanda crescente de moradia para as camadas populares e pela “barreira institucional” composta pelas legislações urbanísticas desses municípios. Estas legislações previnem o acesso ao solo urbanizado pelos mais pobres, mas tentam amenizar a ocupação dos mais ricos de áreas que não poderiam ser ocupadas como, por exemplo, faixa de praias, paleodunas, solos inconsolidados de mangue, perpetuando a desigualdade socioespacial. A rigidez normativa, aliada à especulação imobiliária e à valorização desenfreada das terras urbanas, dificulta ainda mais a possibilidade de acesso a terrenos regularizados e bem localizados para a população de baixa renda. Como resultado, há a formação de sistemas informais em larga escala para a produção de solo urbanizado e para a construção de moradias.

## **5.2 Tendências recentes das políticas urbanísticas e suas implicações**

### ***5.2.1 O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís – PDDI/RMGSL e os desafios da metropolização***

A Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL)<sup>52</sup> é composta por 13 municípios, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 174/2015. Esses municípios incluem Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Paço do Lumiar, Raposa, Rosário, Santa Rita, São José de Ribamar e São Luís.

---

<sup>52</sup> A Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL) é regida pela Lei Complementar – LCE n.º 174/2015, a qual dispõe sobre a instituição e gestão da RMGSL e revoga as leis complementares estaduais n.º 038, de 12 de janeiro de 1998; n.º 069, de 23 de dezembro de 2003; n.º 153, de 10 de abril de 2013; n.º 161 de 03 de dezembro de 2013; e as demais disposições em contrário. (Maranhão, 2020).

Entretanto, nossa análise focará nos desafios enfrentados pela região conurbada dos municípios insulares da Grande São Luís. É nessa área que as problemáticas relacionadas às funções públicas de interesse comum são mais acentuadas, especialmente no que diz respeito à regularização fundiária e aos entraves da política habitacional.

Os desafios da RMGSL estão relacionados à gestão de funções públicas de interesse comum, como mobilidade urbana, saneamento básico, habitação e regularização fundiária, pois essa pauta requer uma coordenação que ultrapasse as fronteiras administrativas dos municípios. Na RMGSL, as questões de regularização fundiária e política habitacional são particularmente notáveis, pois o crescimento urbano em direção às áreas limítrofes entre os municípios insulares e a formação de novas centralidades têm criado uma dinâmica urbana complexa.

Desse modo, os núcleos centrais tradicionais perdem atratividade residencial, com os "centros históricos de ocupação" deixando de ser atrativos para a moradia da classe mais abastada e passam a serem sustentados, principalmente, pelo comércio popular, visto que, as novas formas de consumo material também se alteraram ao longo do tempo, e o centro torna-se limitado do ponto de vista estrutural (caso de centros tombados), com impedimentos às transformações modernistas do espaço, tornando-se espaços mais opacos, menos fluídos e limitados em termos de fluxos de automóveis, além de transmitir uma sensação de insegurança local.

Nesse sentido, Silva (2015, p. 291) ressalta que a cidade/metrópole adquire dimensões de grande escala que impõem alterações no cotidiano urbano, inclusive nas políticas de inclusão social com capacidade de concentrar e dispersar os cidadãos.

Esse processo de dispersão espacial da população gera novas centralidades com bairros bem estruturados, enquanto a franja periférica se expande e o centro tradicional permanece como área preferencial da população trabalhadora para consumo e lazer (Silva, 2015). Esse fenômeno está associado ao aumento do valor do solo em áreas destinadas a uma classe específica, resultando em um processo de autosegregação.

Conseqüentemente, com o crescimento urbano da capital maranhense em direção às áreas limítrofes entre os municípios insulares e a formação de novas centralidades, os núcleos urbanos centrais, outrora valorizados pela estrutura comercial e habitacional, tornaram-se áreas de repulsão residencial. Essa tendência

tem promovido a criação de novas formas de morar e se socializar dentro das cidades, alterando as relações de produção do espaço urbano e o modo de vida dos indivíduos. Essas mudanças contribuem para o aumento da complexidade de uma região em processo de metropolização.

A expansão física das cidades e conseqüentemente, criação da RMGSL, favoreceu o fenômeno da dispersão urbana – onde a cidade não é mais restrita a um centro urbano tradicional e seus bairros adjacentes – criou manchas de ocupação urbana que se estendem por vastas áreas, interligadas por intrincadas redes viárias. O processo de metropolização intensifica essa tendência, mas a dispersão não se restringe às áreas metropolitanas, envolvendo também a dinâmica urbana de médias e até pequenas cidades. A dispersão representa uma contínua expansão do tecido urbano e está ligada a processos de fragmentação urbana, segregação socioespacial e periferação das populações (Pereira; Marchi, 2018, p. 129).

Nesse sentido, um dos principais entraves na gestão metropolitana é a necessidade de respeitar a autonomia dos municípios, pois cada município possui suas próprias prioridades, recursos e limitações, o que pode dificultar a coordenação e a implementação de políticas de interesse comum. A autonomia municipal é um princípio constitucional que deve ser respeitado, mas pode se tornar um obstáculo quando são necessárias ações conjuntas e integradas.

Portanto, a justificativa para criação de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís - PDDI/RMGSL se dá em um momento que as diretrizes do Estatuto das Metrôpoles (Lei nº 13.089/2015) colocam as Aglomerações Urbanas em evidência em uma tentativa de nortear o desenvolvimento comum entre os entes municipais que compõem Regiões Metropolitanas (RMs).

A elaboração do PDDI está pautada em uma abordagem democrática e inclusiva, que busca atender às demandas da sociedade e contribuir para diminuir as desigualdades da RM. Deste modo, o processo de elaboração pressupõe o diálogo com as instâncias políticas e administrativas, incorporando seus planos e projetos vigentes ou em curso, tais como os planos diretores municipais, os planos setoriais, os planos plurianuais e, ainda, outras ações e planos e investimentos públicos e/ou privados em curso. (Brasil, 2021, p. 19).

O PDDI/RMGSL que ainda não está em vigor, define diretrizes para o planejamento de curto, médio e longo prazo, contemplando: i) as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; ii) o macrozoneamento da unidade territorial urbana;

iii) as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; iv) as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; v) a delimitação das áreas com restrições à urbanização, visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; vi) e o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições. (Maranhão, 2020, p. 9).

O estudo do PDDI/RMGSL feito pela Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão dividiu a atuação do plano em três grandes grupos: demografia; direitos sociais básicos; e, desenvolvimento social. No grupo de direitos sociais básicos, encontra-se o eixo que trata sobre a política de habitação, entretanto, em levantamentos feitos por este estudo constatou-se que, em relação ao planejamento com a implementação de políticas públicas, as áreas de Habitação, Regularização Fundiária, Patrimônio, Cultura e Gestão Participativa constituem as com menor presença de políticas e programas. (Maranhão, 2020, p. 32).

Uma das questões de grande relevância a ser tratada pelo PDDI é a regularização fundiária dos municípios da RM, principalmente aqueles de localização insular, pois a pesquisa sumarizada de Maranhão (2020, p. 33), aponta que, quanto à Regularização Fundiária, tema relevante no contexto do Maranhão e da RMGSL, apenas quatro municípios (Morros, Raposa, Rosário e São José de Ribamar) possuem uma lei específica para tratar da questão. Isto é, como apontado no subcapítulo anterior, apenas o município de São José de Ribamar possui tanto uma secretaria, quanto uma lei específica para tratar da Regularização Fundiária municipal.

Esse é um indicativo que corrobora com dados negativos em relação às condições de habitação, como pudemos discutir no capítulo anterior. De acordo com o estudo de Maranhão (2020, p. 65), o déficit habitacional na Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL) é de 71.183 unidades habitacionais, sendo 57.707 na área urbana e 19.998 na área rural. Isso evidencia a significativa necessidade de construção de moradias para atender às demandas das famílias residentes nos municípios.

Esse fato deve ser diretamente considerado no zoneamento futuro do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). As Áreas Especiais de Interesse Social precisam receber atenção especial para equilibrar as assimetrias urbanísticas presentes nos municípios da Grande São Luís.



### **4.3 A regularização fundiária na conurbação da Grande São Luís e a contínua expansão imobiliária**

A regularização fundiária no Brasil sempre foi um desafio devido ao histórico conflituoso de ocupação de terras, tanto em áreas rurais quanto urbanas. Desde meados do século passado, e de forma mais intensa nas últimas duas décadas, diversas transformações ocorreram na estrutura e na paisagem das cidades brasileiras. A cidade compacta do passado deu lugar a um contexto em que equipamentos e habitações urbanas se espalham por áreas cada vez mais extensas, enquanto inúmeros vazios urbanos permanecem na cidade já constituída. (Pereira; Marchi, 2018, p. 131).

Dessa forma, o adensamento populacional, impulsionado pelos fluxos migratórios campo-cidade, resultou na formação de grandes periferias e comunidades urbanas desorientadas. Esses processos criaram vários desafios para as políticas públicas ao tentar atender às necessidades básicas da população mais pobre. A segregação socioespacial é uma característica marcante de uma urbanização dispersa e fragmentada, que, além de apresentar uma estrutura urbana deficiente, exclui os indivíduos da formalização fundiária.

Nesse contexto, Ribeiro (2021, p. 170) ressalta que, durante o século XX, algumas iniciativas fragmentadas foram implementadas por municípios, mas sem sistematização ou alcance significativo. Essas tentativas pontuais de regularização fundiária não foram suficientes para enfrentar a complexidade do problema.

Na Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), os municípios conurbados enfrentam desafios específicos em relação à regularização fundiária. Entretanto, duas legislações podem contribuir para uma política sistematizada de Regularização Fundiária nos municípios insulares, isto é, a aplicação da Emenda Constitucional Nº 46/2005 em conjunto com a Lei Nº 13.465/17, proposituras que poderão equilibrar as assimetrias urbanísticas e promover a inclusão social nas áreas urbanas e rurais desses municípios.

Cabe ressaltar que, antes do marco legal da Emenda Constitucional Nº 46/2005, todas as ilhas costeiras e suas terras que não constassem como propriedade dos estados, municípios ou particulares eram patrimônio da União (Neponucena, 2023, p. 25). A alteração legislativa promovida por essa Emenda Constitucional excluiu as ilhas costeiras com sede de município em domínio da União.

No caso da Regularização Fundiária Urbana (REURB), prevista na Lei 13.465/17, o objetivo é regularizar a posse de terras em áreas urbanas informais, ou seja, aquelas que não foram objeto de parcelamento, loteamento ou edificação conforme as leis urbanísticas. Nesse sentido, a REURB busca solucionar a situação de pessoas e famílias que ocupam terrenos urbanos de forma irregular, sem documentação ou com documentação precária, e que, muitas vezes, vivem em condições de extrema pobreza.

Esses dois aspectos jurídicos tornam-se especialmente importantes para os municípios conurbados da ilha. Segundo levantamentos do Núcleo de Regularização Fundiária Rural e Urbana do Ministério Público do Maranhão e da Vara Agrária do Tribunal de Justiça do Maranhão, existem aproximadamente 500 mil imóveis sem documentação regularizada na Grande São Luís, de acordo com entrevista concedida pela Juíza Dra. Luzia Madeiro Neponucena. (Entrevistada E, entrevista concedida em 15.09.2023).

Apesar de um longo histórico de legislações voltadas para a Regularização Fundiária Urbana no país (Quadro 12), essas medidas não conseguiram conter os conflitos ou impedir os interesses de proprietários de terras, posseiros, grileiros e outros tipos de acumuladores fundiários. Essas legislações, muitas vezes fragmentadas e inconsistentes, têm falhado em criar um ambiente de segurança jurídica e social, essencial para a efetiva regularização das terras. Os interesses econômicos e políticos envolvidos frequentemente sobrepõem-se às necessidades das comunidades locais e aos princípios de justiça social.

Quadro 12 – Movimento de Regularização Fundiária Urbana no Brasil

<b>A Construção social da agenda da Regularização Fundiária Urbana</b>		<b>Movimento de Regularização Fundiária Urbana</b>
<b>1960</b>	Década em que os efeitos nocivos da urbanização desigual das cidades brasileiras começam a ser sentidos.	
<b>1970</b>	<b>1979:</b> Aprovação da Lei Federal de Parcelamento do Solo, Lei nº 6.766.	
<b>1980</b>	<b>1988:</b> Incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Brasileira, aprimorando o conceito de função social da propriedade.	
<b>1990</b>	<b>1999:</b> Alteração na Lei de Parcelamento do Solo, dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais.	
<b>2000</b>	<b>2000:</b> Definição da moradia como um direito social pela Emenda Constitucional nº 26.	
	<b>2001:</b> Aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257) pelo Congresso Nacional, e edição da Medida Provisória nº 2.220, que disciplinou a CUEM de imóveis públicos ocupados.	
	<b>2003:</b> Criação do Ministério das Cidades e instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária.	

<b>2004:</b> Aprovação da Lei Federal nº 10.931, que estabelece a gratuidade do primeiro registo decorrente da regularização fundiária.	
<b>2007:</b> Aprovação da Lei Federal nº 11.481, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União.	
<b>2009:</b> Aprovação da Lei Federal nº 11.952, que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal e aprovação da Lei Federal Nº 11.977, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.	
<b>2017:</b> Aprovação da Lei nº 13.465, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, dentre outras providências.	

**Fonte:** Adaptação de Oliveira (2015, p. 40).

Entretanto, como afirma Ribeiro (2021, p. 171), vale destacar que a questão fundiária urbana se apresenta como uma arena de disputa intra e interclasses desde o seu surgimento até os dias atuais. Em vista disto, as políticas urbanas devem buscar metodologias que possam bloquear interesse específicos, principalmente aqueles ligados ao setor imobiliário, e atender de forma efetiva os interesses coletivos, pois estes são impactados diretamente pela falta de infraestrutura urbana.

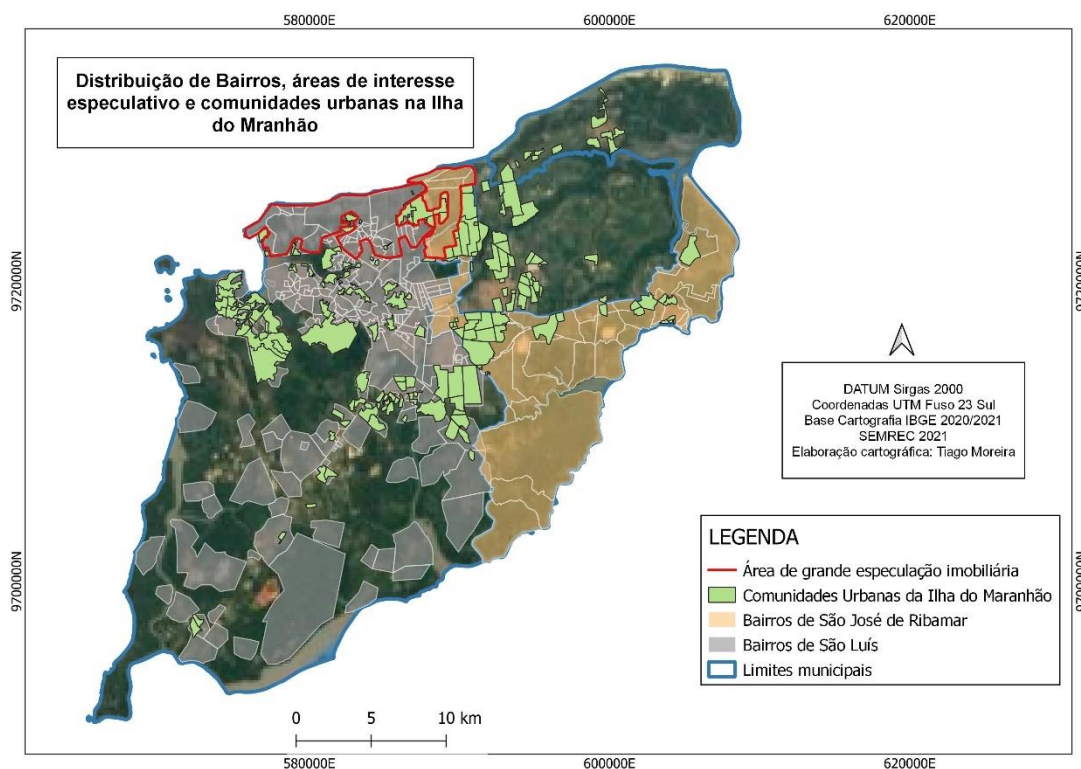
Conforme mencionado neste estudo, algumas áreas foram selecionadas para atender à reprodução do capital por meio da especulação fundiária nos municípios. Essas áreas ganharam valor e se caracterizam pela autossegregação, predominando conjuntos habitacionais e condomínios verticais e horizontais fechados. Em contraste, a conurbação urbana dos municípios da Ilha do Maranhão abrange 166 comunidades urbanas. A capital maranhense, São Luís, possui 101.030 domicílios em comunidades urbanas, representando 32,42% dos domicílios da cidade, o que a torna a quinta maior em número de comunidades urbanas no país (IBGE, 2020, p. 9).

Ribeiro (2021, p. 171) destaca que, no contexto das disputas interclasses, a regularização fundiária assume significados diferentes. Para os capitalistas (proprietário de terra, empreiteiro, investidor etc.), ela pode significar desde maior segurança para transações até o aumento de riqueza. Já para os mais pobres, a regularização fundiária está diretamente ligada à garantia de direitos básicos, como moradia e subsistência.

No mapeamento das áreas de interesse imobiliário e a distribuição das comunidades urbanas (Mapa 5), temos uma espacialização que coloca as áreas de praias ou sua proximidade como áreas de elevado valor da metragem construída. Como afirma Fonseca Neto (2011, p. 231), os preços imobiliários são sinalizações

importantes das rugosidades espaciais, ao permitirem uma valoração diferenciada de algumas localidades em São Luís, como foi o caso da Ponta D´Areia.

Mapa 5 – Distribuição de bairros, áreas de interesse especulativo e comunidades urbanas na Ilha do Maranhão



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

A ocupação das faixas de praia entre os municípios insulares evidencia a fragilidade institucional dos planos urbanísticos locais, favorecendo construções em áreas de preservação. Além disso, observamos uma ampla flexibilização dos parâmetros urbanísticos e ambientais, permitindo a aprovação de empreendimentos imobiliários em regiões que simbolizam *status* social e alta lucratividade para as incorporadoras. Dessa forma, as problemáticas sociais e ambientais resultantes dessas práticas são frequentemente delegadas à responsabilidade dos entes públicos.

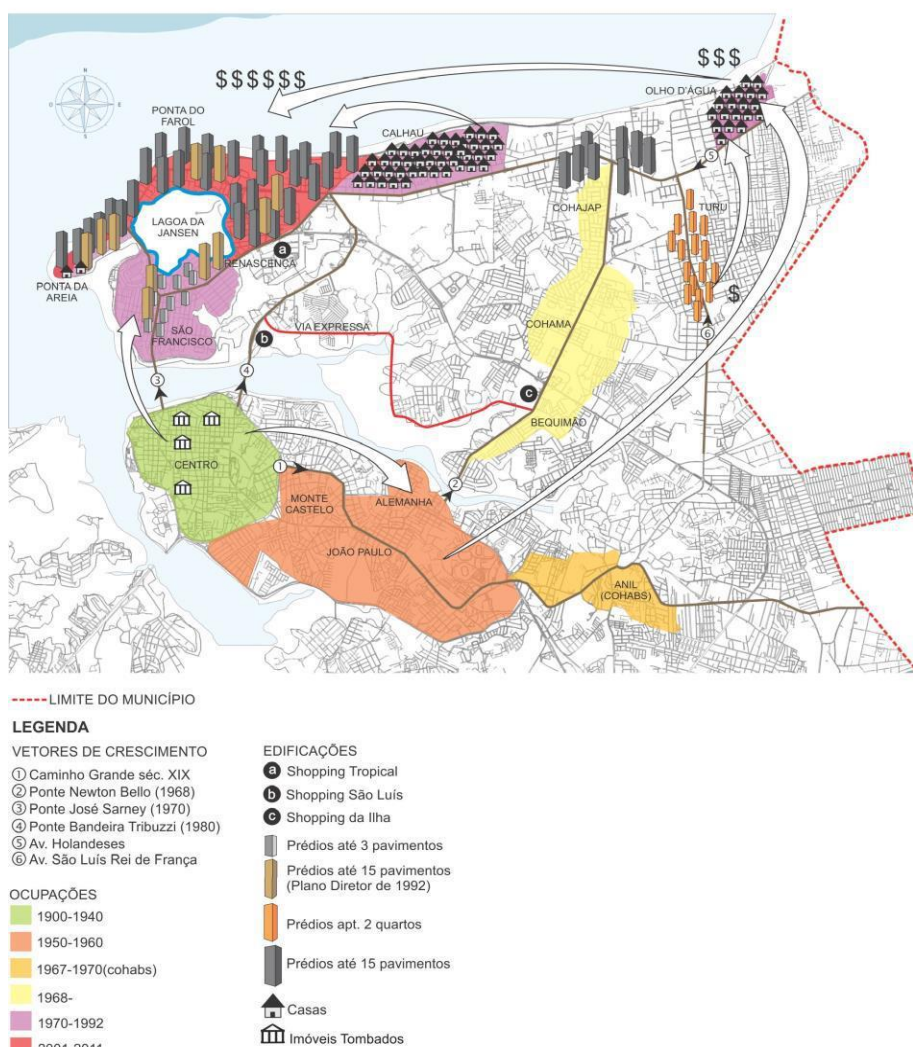
A atuação dos capitais imobiliários e da infraestrutura disponibilizada pelos equipamentos urbanos facilitados pelo Estado na qualificação urbana ao norte de São Luís gerou expectativas significativas de valorização dos ativos imobiliários. Dessa forma, Fonseca Neto (2011, p. 232) afirma que esse fenômeno resultou no

deslocamento de inúmeras famílias dentro da malha urbanizada da cidade (Figura 30), em um processo diretamente viabilizado pelos investimentos desses capitais.

Desse modo, destacando os vetores de crescimento que impulsionaram todo esse processo, ponderamos que esses vetores não apenas direcionaram a expansão urbana, mas também moldaram as dinâmicas de ocupação do solo, exacerbando as desigualdades espaciais e sociais, pois os investimentos imobiliários concentraram-se em áreas estratégicas, onde a infraestrutura e os serviços urbanos foram aprimorados para atrair novos empreendimentos e moradores de maior poder aquisitivo. Como consequência, houve uma elevação dos preços dos imóveis e dos aluguéis, tornando essas áreas inacessíveis para as famílias de baixa renda, formam-se uma bolha social em torno dessas áreas.

Figura 30 – Eixo de deslocamento imobiliário de São Luís

EVOLUÇÃO DA CONVENÇÃO URBANA DE SÃO LUÍS



Fonte: Fonseca Neto, 2011.

Burnett (2011, p. 50) já apontava para o reflexo do “boom imobiliário” excludente e predatório, em que o rápido crescimento de empreendimentos de luxo contribui para a desigualdade social e a degradação ambiental. Esse crescimento descontrolado e a conivência das instituições públicas com a especulação imobiliária resultam em impactos negativos significativos, como a expulsão de comunidades tradicionais, a destruição de ecossistemas costeiros e a sobrecarga das infraestruturas urbanas.

Neste país de desigualdades, ao invés da situação favorecer quem precisa de casa barata, o mercado imobiliário optou por construções de luxo para as classes altas que, de olho no investimento seguro e rentável, compram vários imóveis para aluguel ou venda. Assim, além de beneficiar uma região acessível para poucos, as construções servem para investimento dos ricos, mantendo a falta de habitação popular. Isto sem falar no impacto ambiental produzido, pois a legislação municipal não tem controle sobre os condomínios que, como Átila, não deixam grama por onde passam, tal como ocorreu nos arborizados sítios do Turu. (Burnett, 2011, p. 50).

Nos anos que se seguiram à implantação da nova política habitacional brasileira, em 2009, houve um aumento significativo no preço do solo na capital maranhense (Quadro 13). Esse fenômeno levou as construtoras a buscarem novos espaços que oferecessem retorno financeiro em curto e médio prazo, focando em vendas direcionadas à classe média com renda a partir de três salários mínimos.

Quadro 13 – Bairros com maior valor do m<sup>2</sup> na Ilha do Maranhão

BAIRROS MAIS VALORIZADOS NOS MUNICÍPIOS DA GRANDE ILHA					
SÃO LUÍS		S. JOSÉ DE RIBAMAR		PAÇO LUMIAR	
BAIRRO	Valor Médio do m <sup>2</sup> em R\$	BAIRRO	Valor Médio do m <sup>2</sup> em R\$	BAIRRO	Valor Médio do m <sup>2</sup> em R\$
PONTA D'AREIA	10.853,55	ARAÇAGY	1.297,84	ARAÇAGI	1.297,84
PONTA DO FAROL	10.158,61	MIRITIUA	1.555	CONJ. PARQUE DO FAROL	4.250
RENASCENÇA	7.394,63	ALTO JAGUAREMA	2.250	BOB KENNEDY	4.443,54
CALHAU	8.451,93	MAIOBA	2.375	ALPHAVILLE	7.123,28
COHAFUMA	3.821,99	ALTO DO TURU	1.120	DAHMA	7.123,28
VINHAIS I	6.641,00	RESID. CENTRAL PARK	1.355,33	MORADA DO SOL	3888,88
COHAMA	6.153,40			MAIOBÃO	1.166,66
OLHO D'ÁGUA	5.800				
TURU	4.646,57				
JARDIM ELDORADO	4.538,46				

**Fonte:** Elaborado pelo autor, através de levantamentos de sites especializados em venda como Imóvel Guide, Olx, ZAP imóvel, Viva Real, 2024.

Essa situação resultou em um processo de alocação de empreendimentos distantes dos centros urbanos tradicionais de São Luís, direcionando a ocupação para lotes mais baratos e com capacidade para construção de várias unidades. Esses terrenos, na maioria das vezes, estavam concentrados entre os municípios de São José de Ribamar e Paço do Lumiar (Figura 31). A área era majoritariamente composta por chácaras, sítios e casas de veraneio próximas às praias, caracterizadas como segundas moradias.

As disputas pela apropriação do espaço intensificam-se particularmente nas áreas de expansão da produção imobiliária na conurbação da Grande São Luís. Esse fenômeno é impulsionado pela crescente demanda por terrenos urbanos, alimentada tanto pelo interesse de grandes incorporadoras quanto pela necessidade de habitação das populações de baixa renda.

Figura 31 – Expansão Imobiliária na Conurbação Urbana da Grande São Luís



Fonte: Elaborado pelo autor, com dados de Google Earth, 2024.

Essa nova dinâmica de ocupação trouxe consigo uma série de implicações urbanísticas e sociais. Por um lado, contribuiu para a expansão territorial de São Luís e a criação de novos polos residenciais que atenderam à crescente demanda habitacional da classe média. Por outro lado, essa expansão também gerou desafios significativos em termos de infraestrutura e serviços públicos, uma vez que muitas dessas áreas não estavam preparadas para essa pressão populacional.

Em síntese, a evolução das legislações urbanísticas e os esforços de regularização fundiária na Ilha do Maranhão refletem um cenário complexo onde as

políticas públicas (ou a falta de políticas públicas) ainda enfrentam desafios significativos para promover uma ocupação do solo que seja justa e inclusiva. Embora tenha acontecido avanços na implementação de normas que busquem regularizar a posse de terra e melhorar as condições habitacionais, as barreiras estruturais e a resistência de interesses privados continuam a perpetuar a desigualdade socioespacial. Portanto, é imperativo que futuras políticas urbanísticas incorporem uma abordagem mais abrangente e participativa, que considere as necessidades e as vozes das comunidades urbanas. Somente através de um planejamento urbano verdadeiramente inclusivo e sustentável será possível transformar a realidade urbana da Ilha do Maranhão, promovendo um desenvolvimento que seja equitativo e benéfico para todos os seus habitantes.

Além disso, a análise das políticas de regularização fundiária revela que, sem um comprometimento forte e contínuo dos governos em todos os níveis, os avanços alcançados podem ser facilmente revertidos ou limitados em sua eficácia. A pressão de interesses econômicos, principalmente, do setor imobiliário, aliada à falta de recursos e capacidade institucional, frequentemente resulta em políticas que favorecem a especulação imobiliária e a gentrificação, ao invés de garantir o direito à cidade para todos. É crucial que haja um fortalecimento das instituições públicas e um aumento da transparência e da prestação de contas sobre suas ações, decisões e resultados, assumindo responsabilidade pelas consequências de suas atividades nas decisões relacionadas ao planejamento urbano. A inclusão de mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas urbanas pode garantir que elas estejam realmente promovendo o bem-estar de todas as camadas sociais.

Tentar equilibrar o processo de financeirização do capital imobiliário, proporcionando condições para aqueles que ficam fora do restrito "guarda-chuva do crédito", é um dos grandes desafios das políticas urbanas atuais. Entretanto, isso poderá ser alcançado através de políticas concretas de regularização fundiária e/ou promoção da construção de moradias para indivíduos de baixa renda de forma a fazer uma inclusão de fato em áreas com estrutura mínima para o desenvolvimento social. No entanto, a predominância do capital de incorporação, que representa a forma específica pela qual as relações capitalistas de produção se manifestam no setor da construção civil, impõe obstáculos significativos. Ribeiro (2015, p. 338) afirma que "diante do controle apenas parcial sobre as condições de sua reprodução, o capital se apropria de um bem socialmente escasso, a terra, para revendê-lo a um preço mais



elevado." Assim, é necessário um esforço contínuo e integrado para superar as barreiras impostas pela lógica do mercado e garantir uma urbanização mais inclusiva.

Portanto, é essencial reconhecer que a regularização fundiária e a justiça urbana não são apenas questões técnicas, mas também profundamente políticas e sociais. A luta pela terra e pelo espaço urbano deve ser vista como parte de uma luta maior por direitos humanos e justiça social. As políticas urbanísticas devem ser desenhadas de forma a empoderar as comunidades locais, proporcionando-lhes não apenas segurança jurídica, mas também acesso a serviços essenciais, infraestrutura de qualidade e oportunidades econômicas. Somente com uma abordagem integrada e comprometida com a equidade será possível superar as barreiras históricas e construir um futuro urbano mais justo e sustentável para a Ilha do Maranhão.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse estudo, buscamos um entendimento do processo de produção do espaço urbano na Grande São Luís, mais precisamente em seus municípios conurbados que denotam as novas formas de ocupação do espaço construído, em um processo de constante renovação do modo de habitar a cidade.

Durante a construção desta tese, enfrentamos diversos desafios sobre como contribuir para a análise do contexto urbano, focando na compreensão do processo de produção do espaço urbano na Ilha do Maranhão, marcado pela mercantilização do solo e especulação imobiliária. Outros estudiosos já haviam lançado diversos olhares sobre este objeto. No entanto, o destaque dado aos municípios insulares proporcionou um maior entendimento do direcionamento da mancha urbana da cidade-polo, São Luís, em direção a áreas que ainda conservam terrenos em processo de valorização. Esse movimento atrai a estrutura do setor da construção civil, gerando um processo contínuo de ocupação espacial que, simultaneamente, preserva grandes assimetrias entre as ocupações do solo urbano.

Em nosso estudo, investigamos a relação entre o valor da terra/propriedade e a (re)produção do espaço urbano, através das análises das políticas de parcelamento do solo e da ocupação populacional do espaço urbano através da expansão imobiliária, identificando as contradições socioespaciais na apropriação e uso do solo. Nesse contexto, evidenciamos que a expansão urbana seguiu um planejamento carregado de interesses políticos e econômicos de determinação da localização do capital, contornando uma morfologia fragmentada do espaço urbano das cidades insulares da Grande São Luís e seguindo o modelo modernista/funcionalista de planejamento urbano brasileiro que, por conseguinte, agravou as desigualdades socioespaciais.

Esse fato confirmou-se pelo histórico de crescimento das cidades em estudo, principalmente, através do incentivo estatal que orientou o crescimento urbano através da margem direita do Rio Anil com a construção das Pontes José Sarney e Bandeira Tribuzi, abrindo caminho para a construção de uma cidade paralela em relação à ocupação inicial, concentrada no chamado “Centro Histórico” e adjacências, além de se omitir na (re)organização das ocupações populares que se multiplicaram de forma desorientada por todos os territórios municipais onde predominaram a autoconstrução e um desenho urbano dissociado do que previam os planos urbanísticos. Nesse

processo de constante expansão e reestruturação urbana, Harvey (2005) ressalta que o desenvolvimento capitalista deve encontrar um equilíbrio entre a preservação dos valores dos compromissos passados (assumidos em um espaço e tempo específicos) e a sua desvalorização, a fim de abrir novos espaços para a acumulação de capital.

Nesse sentido, a morfologia da espacialização e a distribuição da ocupação populacional, assim como os focos de investimentos privados em áreas dos municípios da Grande São Luís, tem se transformado conforme os interesses e dinâmicas imobiliárias, seguindo áreas de forte valorização. Este fenômeno está intrinsecamente ligado ao eixo de expansão da cidade.

Os grandes investimentos privados são direcionados para áreas que prometem altos retornos lucrativos. Estas regiões geralmente possuem características que valorizam seu potencial comercial, como proximidade com os principais centros urbanos, boa infraestrutura, expectativa de valorização econômica, histórico de ocupação por empreendimentos de destaque, ou locais onde a beleza cênica é um atrativo para a extração de lucros, como próximos às praias e à Lagoa da Jansen. Dessa forma, as contradições internas do capitalismo se expressam mediante a formação e reformação incessante das paisagens geográficas. (Harvey, 2005, p. 148).

A produção habitacional está profundamente inserida em um circuito de disputas territoriais e estratégias de acumulação de capital. As áreas que apresentam os valores mais elevados no mercado imobiliário são aquelas com maior potencial para a exploração da renda da terra, concentrando edifícios residenciais e comerciais de luxo ou bairros elitizados.

O Estado como agente produtor direto ou indiretamente do espaço atuou literalmente como uma “empresa de desenvolvimento imobiliário”, pois com a criação da Superintendência de Urbanização da Capital (SURCAP), na década de 1970, promoveu loteamentos em áreas que atualmente configuram-se de alto padrão imobiliário, elevando o processo especulativo, criando, desse modo, condições para atrair investidores privados interessados na reprodução do capital.

Este cenário sublinha a hipótese de que o desenvolvimento urbano e a valorização imobiliária dentro dos municípios insulares da Grande São Luís são impulsionados por interesses político-econômicos que moldam a configuração espacial da cidade, determinando as áreas prioritárias para investimentos privados e influenciando diretamente na estrutura social e econômica da região.

No âmbito da produção social do espaço urbano na Ilha do Maranhão, buscamos realizar uma análise com base nos conceitos de espaço vivido e produção do espaço. Nesse estudo, concluímos que o crescimento urbano privilegiou as áreas de reprodução do capital em detrimento do suporte ao desenvolvimento social que, por conseguinte, resultou em um urbano multifacetado e disperso, refletindo as contradições socioespaciais da região.

Essa discussão esteve presente no terceiro capítulo, assim, inferimos que a concentração fundiária e a valorização excessiva do solo urbano destacam-se como fatores que perpetuam a exclusão socioespacial, beneficiando uma minoria privilegiada enquanto uma grande parcela da população enfrenta dificuldades para acessar moradias adequadas. Esse cenário demonstra como a “prática espacial”, “representações do espaço” e “espaços de representação” perpassam pelo espaço construído, seja de forma ativa, na produção material do espaço, ou de forma simbólica, dentro das relações de poder entre as classes sociais.

Quando o espaço é transformado em mercadoria, através da apropriação capitalista do solo, temos uma inversão de sua utilidade dentro das relações sociais, pois o valor de uso é minimizado em relação ao valor de troca. Dessa forma, corroborando com a visão de Lefebvre (1991), a cidade e a realidade urbana são, em essência, estruturadas pelo valor de uso, que se refere à utilidade prática e ao significado social dos espaços para as pessoas que vivem neles. No entanto, com a industrialização e a financeirização, o valor de troca – ou seja, o valor monetário que pode ser obtido pela compra e venda de espaços urbanos – começa a predominar. Esse processo transforma a cidade em uma mercadoria, subjugando o valor de uso ao valor de troca.

Nesse sentido, observamos que a urbanização de São Luís, até a segunda metade do século XX, ocorreu de forma lenta e sem preocupação com a regularização das posses ou propriedades rurais e urbanas, devido à disponibilidade abundante de terras que tornava os investimentos imobiliários pouco atrativos, preservando, assim, o valor de uso da terra. Entretanto, com a inserção de capital industrial na segunda metade do século XX, apoiado pela infraestrutura estatal, a demanda por espaço territorial, tanto para atividades econômicas quanto para habitação, aumentou, gerando conflitos relacionados ao uso e posse do solo.

A partir desse período, o avanço das ocupações ultrapassou paulatinamente os limites territoriais de São Luís, expandindo-se para os municípios adjacentes. Esse

processo é marcado pela rápida mudança estrutural, onde o valor de troca começou a se sobrepôr ao valor de uso, especialmente em relação à urbanização de áreas anteriormente rurais ou usadas como segunda moradia, mas que possuíam potencial para a construção de conjuntos habitacionais e condomínios fechados. Isso reforça as formulações de Lefebvre (2005) sobre a generalização da mercadoria e a subordinação ao valor de troca, transformando a cidade em um refúgio para o capital, onde o valor de uso é rebaixado em favor do valor de troca.

Mesmo com a expansão rápida na ocupação das cidades, a Região Metropolitana da Grande São Luís ainda apresenta um elevado índice de déficit habitacional, justamente por um desequilíbrio estrutural na distribuição de renda da população. Ademais, consorciado a esse fato, temos os impactos dos projetos habitacionais realizados desde a década de 1960 e agravados atualmente por uma política financeirizada de produção de moradias que continua alimentando a especulação imobiliária. Por estarem dentro de uma Região Metropolitana, os municípios estudados representam para o capital um espaço de acumulação, produto de condição geral da produção, além de instrumento político ligado ao Estado, o qual transforma as condições gerais necessárias ao desenvolvimento do capital a fim de superar as condições emergentes no seio do processo de reprodução ampliada e controlar sua expansão, já que domina a reprodução social. (Carlos, 2018, p. 49).

Além disso, o planejamento urbano proposto pelos planos políticos institucionais dos municípios não possui um caráter de "perpetuidade", o que impacta diretamente na gestão das cidades. Os projetos de melhoria da qualidade de vida da população somente poderão se prolongar no tempo e espaço se os grupos políticos tiverem, de fato, um compromisso com o estabelecido democraticamente no interior dos planos de ordenamento urbano, do contrário, sem sua aplicação, resultará na sua falta de eficácia.

O desenvolvimento urbano, nesse sentido, é condicionado por forças políticas, mesmo quando a sociedade civil cria mecanismos de pressão. Isso acontece porque a ideologia dos grupos dominantes tende a colocar seus interesses acima dos da maioria dominada. Todavia, a ausência de um planejamento urbano que considere as especificidades socioeconômicas e culturais das populações urbanas tende a perpetuar as desigualdades e a segregação espacial.

Além disso, é necessário que o Estado promova a participação ativa da sociedade civil no processo de planejamento e gestão urbana. A criação de espaços

de diálogo e deliberação pública, onde as demandas e necessidades da população sejam ouvidas e incorporadas nos planos urbanos, é crucial para garantir que as políticas públicas reflitam a realidade e as aspirações dos cidadãos.

Entretanto, apesar de toda a estrutura legislativa desenvolvida ao longo da história social brasileira acerca do uso e ocupação do solo, é importante destacar dois tipos predominantes de produção do espaço na área de estudo. O primeiro tipo refere-se à estruturação de áreas destinadas à construção de empreendimentos imobiliários de caráter rentista, voltados para aqueles que possuem capital ocioso ou para famílias de poder aquisitivo moderado, mas que adquirem uma pequena parcela de solo ao custo de um endividamento a longo prazo.

O segundo tipo é fruto da resistência e ineficiência do Estado como agente garantidor do direito constitucional à moradia. Na ausência de uma orientação mínima para a ocupação do solo, predominam as “ocupações desorientadas”. Diante da crise urbana e das condições mínimas de existência, os indivíduos resistem, buscando alternativas para continuar vivendo em uma cidade que imobiliza direitos e se omite em relação aos seus deveres.

Uma nova alternativa de moradia popular é implementada pela dinâmica própria de produção da cidade e não pelas propostas de regulação urbanística ou de política habitacional, mostrando que, enquanto os projetos de leis constituíam idéias fora do lugar, um lugar estava sendo produzido sem que dele se ocupassem as idéias. (Maricato, 2002, p. 151).

Diante do contexto, o estudo conclui, sem esgotar as possibilidades de análise do objeto, apontando para a necessidade de políticas urbanas conjuntas e integradas para os quatro municípios da Ilha do Maranhão. Isso se deve à subutilização dos dispositivos presentes nos Planos Diretores e à fragmentação e à exclusão inerentes ao espaço urbano estabelecido. O planejamento urbano precisa ser inclusivo e sustentável, levando em conta as demandas de uma sociedade heterogênea e em constante transformação.

A implementação de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) é essencial para abordar questões conjuntas e promover uma urbanização mais justa e equitativa, servindo como uma ferramenta para unificar políticas comuns. No entanto, é importante ressaltar que isso, por si só, não é suficiente. Há uma necessidade urgente de mostrar e debater a realidade urbana, promovendo uma verdadeira “revolução do pensamento urbano” focada nos indivíduos. Essa transformação requer um compromisso genuíno com a inclusão social e a participação

ativa da comunidade na construção de um espaço urbano mais democrático e equitativo.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s./l.], v. 9, n. 2, p. 25, 30 nov. 2007. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2007v9n2p25>. Acesso: 23 jun. 2023.

ABRAMO, Pedro. La ciudad latinoamericana y sus particularidades: mercado del suelo y estructura urbana. **Los Desafios de una política de suelo en América Latina**. Ciudad do Mexico: Ed. PUEC/Unan, 2005, v. 1, p. 76-103.

ARAUJO JÚNIOR, Edmar Augusto Santos de. Debate sobre a teoria da renda da terra no contexto agrícola, urbano e atual no Brasil. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 705-728, set/dez 2020. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/issue/view/2450>. Acesso: 12 nov. 2021.

ATKINSON, Rowland. **Alpha City: How London was captured by the Super-Rich**. Londres: Verso, 2021. 272p.

BARBOSA, Agenor. Moradores da Vila Cristalina protestaram contra poeira e outros problemas gerados pelas obras para construção do Shopping da Ilha, no Maranhão Novo. **Jornal O Imparcial**. 26 ago. 2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/os-impactos-das-obras/100431646> Acesso: 26 nov. 2022.

BARBOSA, Anna Emília Maciel. Territórios da Habitação. In: SILVA, José Borzacchiello da; SILVA, Cicero Nilton Moreira da; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia (org.). **Território: modo de pensar e usar**. Fortaleza: Edições UFC, 2016. 385p.

BARROS, Ruy. **Contraste Social**. Condomínio Ilha Parque da Vila Cristalina, São Luís-MA. São Luís, 13 set de 2021. @ruybarros\_. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CT5f2LNJiOa/?igshid=MzRIODBiNWFIZA==>. Acesso: 22 dez. 2021.

BASSETS, Marc. **Favelas em Paris, uma cicatriz na cidade-luz**. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/25/internacional/1511631226\\_017741.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/25/internacional/1511631226_017741.html) Acesso: 8 de jun. 2021.

BASTOS, Thiago. Ponte Bandeira Tribuzi abriu caminho para nova expansão e para progresso de São Luís. **Jornal O Estado**, 31 out. 2020a. Disponível em: <https://imirante.com/oestadoma/noticias/2020/10/31/ponte-bandeira-tribuzi-abriu->



caminho-para-nova-expansao-e-para-o-progresso-de-sao-luis/. Acesso: 02 set. 2021.

BASTOS, Thiago. Quase cinco décadas: a expansão a partir da Barragem do Bacanga. **Jornal O Estado**, 25 jul. 2020b. Disponível em: <https://imirante.com/oestadoma/noticias/2020/07/25/quase-cinco-decadas-a-expansao-a-partir-da-barragem-do-bacanga/>. Acesso: 02 set. 2021.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar**. A aventura da modernidade. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2007.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **arq.urb**, [s. l.], n. 1, p. 70–104, 2008. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81>. Acesso: 09 jun. 2024.

BRASIL. Coordenação de Gestão de Documentos. **Relação de processos da Divisão de Segurança e Informações do Ministério da Justiça: 1955-1987**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1996. 400f., ms. Disponível em: [http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br\\_rjanrio\\_tt/0/irr/pro/0796/br\\_rjanrio\\_tt\\_0\\_irr\\_pro\\_0796\\_v\\_01\\_d0001de0001.pdf](http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_rjanrio_tt/0/irr/pro/0796/br_rjanrio_tt_0_irr_pro_0796_v_01_d0001de0001.pdf). Acesso: 23 mai. 2023.

BRASIL. **Estatuto das Cidades**. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 102p. Disponível em: <000070317.pdf> (senado.leg.br). Acesso: 03 jan. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades. **REURB: Regularização Fundiária Urbana e a Lei nº 13.465, de 2017**. Brasília: Min. Cidades, [2023]. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha\\_reurb.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/cartilha_reurb.pdf). Acesso: 20 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. **O processo de elaboração do plano diretor de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2021.

BRENNER, Neil. **Espaço de Urbanização: o urbano a partir da Teoria Crítica**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2018.

BURNETT, Carlos Frederico Lago (org). **Planejamento e gestão de cidades no Maranhão: O Executivo Municipal e o Controle do Solo Urbano**. São Luís: Editora UEMA, 2016.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: A Fetichização dos Planos Diretores Participativos**. 2009. 526f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, 2009.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. Estado, interesses privados e a permanência da crise do "centro histórico": políticas de popularização e elitização nas áreas centrais de São Luís do Maranhão. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 12, n. 2, p. 93-102, 2008.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **São Luís por um triz: escritos urbanos e regionais**. São Luís: EdUEMA, 2012.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Urbanização e desenvolvimento sustentável: a sustentabilidade dos tipos de urbanização em São Luís do Maranhão**. São Luís: EDUEMA, 2008.

CAMAGNI, Roberto. **Economía Urbana**. Barcelona: Antônio Bosh, 2005.

CAPEL, Horacio. **La morfología de las ciudades**. Vol. I: Sociedad, cultura y paisaje urbano. Espanha, Barcelona: Ediciones del Serbal, 2002.

CAPEL, Horacio. **La morfología de las ciudades**. Vol. III: Agentes urbanos y mercado imobiliario. Espanha, Barcelona: Ediciones del Serbal, 2007.

CARDOSO, Adalto Lúcio. (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. São Paulo: Observatório das Metrópoles; Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, 2013. Disponível em: [https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook\\_file/mcmv\\_adauto2013.pdf](https://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/mcmv_adauto2013.pdf). Acesso: 23 jun 2023.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 2008.

COELHO, Maria Teresinha de M. **Avaliação da eficácia da lei de uso e ocupação do solo em São Luís: O caso da Lagoa da Jansen**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 154p., 2002.

COELHO, Paulo Vinicius. Desgraça em São Luís! Empresário lucra bilhões e povo fica no esgoto! **Agência Tambor**, 24 jul. 2021. Disponível em: <https://agenciatambor.net.br/geral/desgraca-em-sao-luis-empresario-lucra-bilhoes-e-povo-fica-no-esgoto/> Acesso: 26 nov. 2022.

COELHO, Tádzio Peters. **Projeto Grande Carajás**: trinta anos de desenvolvimento frustrado. Marabá: Editorial iGuana, 2015.

CORDEIRO, Eduardo Celestino; DINIZ, Juarez Soares. Região Metropolitana da Grande São Luís: além da retórica municipalista, o que serve como entrave para sua “efetivação”? In ZANNONI, Claudio (org.). **Anais do VII Encontro Humanístico**. São Luís: EDUFMA, 2008.

CORRÊA, Roberto Lobato. Segregação residencial: classe sociais e espaço urbano In VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. **A cidade contemporânea**: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2021.

COUTINHO, Milson. **A revolta de Bequimão**. 2. ed. São Luís: Instituto Geia, 2004.

CUNHA, Patrícia. A grande Ilhinha: lugar com história e um presente processo de urbanização. **Jornal O Imparcial**, 23 mai. 2018. Disponível em: <https://oimparcial.com.br/cidades/2018/05/a-grande-ilhinha-lugar-com-historia-e-um-presente-processo-de-urbanizacao/>. Acesso: 01 set. 2021.

DELEUZE, G. **Conversações**. 2 ed. São Paulo: Editora34, 1996.

ESPÍRITO SANTO, José Marcelo. (Org.). **São Luís**: uma leitura da cidade. Prefeitura de São Luís. Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade. São Luís, 2006.

FAGNANI, E.; LOPEZ, F. G.; MENEZES, F.; PINTO, J. M. de R.; SIMPSON, M. D., BUENO, N. S.; BAVA, S. C. (2015). Cidadania social: acesso a serviços como direito. **Revista Política Social e Desenvolvimento**. 3(3). Plataforma Política Social. ISSN 2358-0690. Disponível em <http://plataformapoliticasocial.com/revista-pesquisa/>. Acesso: 21 jun. 2023.

FERREIRA, Álvaro. **A cidade no século XXI**: segregação e banalização do espaço. Rio de Janeiro: Consequência, 2011.

FERREIRA, Antônio J. de A. **A estrutura espacial urbana maranhense**. Monografia (Graduação em Geografia) – Departamento de Geociências, Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 1989.

FERREIRA, Antônio J. de A. **A produção do espaço urbano em São Luís do Maranhão**: passado e presente; há futuro? São Luís: EDUFMA, 2014.

FERREIRA, Antônio J. de A. **O Estado e as Políticas do Urbano em São Luís**. 1999. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana), Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

FERREIRA, Antônio J. de A. **Políticas territoriais e a reorganização do espaço maranhense**. 2008. 269f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-11082009-141934/publico/ANTONO\\_JOSE\\_DE\\_ARAUJO.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-11082009-141934/publico/ANTONO_JOSE_DE_ARAUJO.pdf). Acesso: 20 mai. 2023.

FIX, Mariana. A fórmula mágica da parceria público-privada: operações urbanas em São Paulo. **Cadernos de Urbanismo**, nº 3. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2000.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Org. e Trad. de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: história da violência nas prisões**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICOS E SOCIAIS. **Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021. 169p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICOS E SOCIAIS. **Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte, 1995. 146p.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Concentração de renda no topo: novas revelações pelos dados do IRPF**. Disponível em: <<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/concentracao-de-renda-no-topo-novas-revelacoes-pelos-dados-do>>. Acesso: 20 jan. 2024.

GOMES, José Tribuzi Pinheiro. **Formação econômica do Maranhão: uma proposta de desenvolvimento**. São Luís: FIPES, 1981.

GONÇALVES, André V. O processo da obsolescência espacial urbana. **GeoTextos**, [s. l.], v. 16, n. 1, 2020. DOI: 10.9771/geo.v16i1.35735. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/35735>. Acesso em: 16 jun. 2024.

GONÇALVES, André Vinicius Martinez. Teoria da localização, teoria da renda fundiária urbana e o processo da obsolescência espacial urbana. **Espaço e Economia**, [s. l.], n. 13, p. 1-16, 14 nov. 2018. OpenEdition. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4000/espacoeconomia.4095>. Acesso: 23 jan. 2024.

GONZÁLES, Suely Franco Netto. **A renda do solo urbano: instrumento da política urbana (Memória Acadêmica Livro 1)**. Brasília: Suely FN Gonzales, 2016. 1ª ed.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2010.

GOULART, Isabella. As pontes e o crescimento da cidade de São Luís. **Jornal O Imparcial**, 12 abr. 2021. Disponível em: <https://oimparcial.com.br/noticias/2021/04/as-pontes-e-o-crescimento-da-cidade-de-sao-luis/>. Acesso em: 02 set. 2021.

Guia do Imóvel. **Jornal O Estado do Maranhão**. São Luís, 2 de julho de 1994.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã**: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX. 4ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2016. 736 p.

HARVEY, David. **A loucura da razão econômica**: Marx e o capital no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2018.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. David Harvey na FAUUSP - A urbanização e as crises. **PosFAUUSP**, v. 19, n. 32, p. 10-24. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2317-2762.v19i32>. Acesso: 12 jan. 2023.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: História e Implicações. São Paulo, Edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. [Trad. Flávio Villaça]. **Espaço e Debates**, n.6, São Paulo, jun/set. 1982, p.6-35.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013a.

HARVEY, David. **Para entender O capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, David; ALFREDO, Anselmo; SCHOR, Tatiana; BOECHAT, Cássio Arruda. A liberdade da cidade. **Geosp**: Espaço e Tempo (Online), [s. l.], v. 13, n. 26, p. 09-18, 30 dez. 2009. Universidade de São Paulo, Agência USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geosp.2009.74124>. Acesso: 21 jan. 2023.

IMAFLORA – Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola. Sustentabilidade de Terras Agrícolas. **Quem são os poucos donos das terras agrícolas no Brasil - o mapa da desigualdade**. Disponível em: [https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/1588006460-sustentabilidade\\_terras\\_agricolas.pdf](https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/1588006460-sustentabilidade_terras_agricolas.pdf). Acesso em: 9 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **@Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2019: Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas**. Rio de Janeiro, RJ, 2019b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101717>. Acesso: 23 mai. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. São José de Ribamar. In **Enciclopédia dos Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 1959. v. 15, p. 299-302. Disponível em: [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295\\_15.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv27295_15.pdf). Acesso: 05 jan. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Sinopse preliminar do Censo demográfico: Maranhão** / Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. — Rio de Janeiro: IBGE, 1981. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/310/cd\\_1980\\_v1\\_t1\\_n6\\_ma.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/310/cd_1980_v1_t1_n6_ma.pdf). Acesso: 24 jan. 2023.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS – IMESC. **Situação Ambiental da Ilha do Maranhão**. São Luís: IMESC, 2011.

INSTITUTO MARANHENSE DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS E CARTOGRÁFICOS – IMESC. **Boletim Social do Maranhão: déficit habitacional e programas de habitação**. São Luís: IMESC, 2022.

JARAMILLO, Samuel. **Hacia una teoría de la renta del suelo urbano**. 2 ed. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes, 2009.

JORNAL PEQUENO. **Ribamar será o primeiro município a ter construções acima de 30 andares**. São Luís, 18 dez. 2021. Disponível em: <https://jornalpequeno.com.br/2021/12/18/ribamar-sera-o-primeiro-municipio-a-ter-construcoes-acima-de-30-andares/>. Acesso: 20 jan. 2022.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. **Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro**. São

Paulo: **Cad. Metrop.**, v. 19, n. 39, pp. 379-406, maio/ago 2017. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/issue/view/1814/71>. Acesso: 21 jan. 2022.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; NETO, V. C. L. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica política habitacional?** Brasília: Ipea, 2013.

KRÜGER, N. R. M.; KRÜGER, C.; FERREIRA, G. H. S. **Para ficar em casa é preciso ter casa: a Covid-19 e o direito à moradia no Brasil**. Brasília: - IPEA. mai de 2021. (Boletim Regional, Urbano e Ambiental). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10690>. Acesso: 21 fev. 2023.

LACERDA, N.; MARINHO, G.; BAHIA, C.; QUEIROZ, P.; PECCHIO, R. Planos diretores municipais: aspectos legais e conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 55, 2005. DOI: 10.22296/2317-1529.2005v7n1p55. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/135>. Acesso: 9 set. 2023.

LEFEBVRE, Henry. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LEFEBVRE, Henry. **A Produção do Espaço**. [Trad. Doralice Barros e Sérgio Martins]. 4. ed. Paris: Editions Anthropos, 2006.

LEFEBVRE, Henry. **A Revolução Urbana**. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2019.

LEFEBVRE, Henry. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Editora Ática, 1991.

LEFEBVRE, Henry. **Espaço e Política**. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2008.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo, 2001.

LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1977.

LIPIETZ, Alain; LEBORGNE, Danièle. O pós fordismo e seu espaço. Espaço & Debates. **Revista de estudos regionais e urbanos**, ano VIII, 1988, pp. 12-29.

LOPES, José Antonio Viana (org.). **Capital Moderna e Cidade Colonial: o pensamento preservacionista na história do urbanismo ludovicense**. Recife: UFPE, 2004.

LOPES, José Antonio Viana. **São Luís Ilha do Maranhão e Alcântara: guia de arquitetura e paisagem.** Ed. Bilíngue: São Luís-Sevilha, 2008.

MAGALHÃES, Felipe N. Coelho; TONUCCI FILHO, João Bosco M.; SILVA, Harley. Valorização imobiliária do espaço: novas frentes na RMBH. In MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (org.). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro.** Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2011. [p. 17-40].

MARANHÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Paço do Lumiar: município terá que esclarecer omissão na revisão do Plano Diretor.** Ministério Público do Maranhão, 29 mai. 2023. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/paco-do-lumiar-municipio-tera-que-esclarecer-omissao-na-revisao-do-plano-diretor-2/>. Acesso: 11 mar. 2022.

MARANHÃO. **Plano Diretor de São Luís 1977.** São Luís: SIOGE, 1977.

MARANHÃO. **Sumário Executivo do Diagnóstico Participativo do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís – PDDI/RMGSL.** São Luís, 2020.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2002.

MARICATO, Ermínia. **Impasses da política urbana no Brasil.** São Paulo: Vozes. 2011.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana.** 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARX, K. **O Capital: Crítica da economia política.** Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K. **O Capital: Crítica da economia política.** Livro III: O processo global de produção capitalista. São Paulo: Boitempo, 2017.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto Comunista.** São Paulo: Boitempo, 2005.

MEIRELES, Mario M. **História do Maranhão.** São Paulo: Siciliano, 2001.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (org.). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro.** Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2011.



MESQUITA, Ruy Ribeiro. **Plano de expansão da cidade de São Luís**. São Luís: 1958.

MOREIRA, Tiago Silva. **Gestão Metropolitana: a região metropolitana da grande São Luís e os desafios das políticas urbanas**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional) – Universidade Estadual do Maranhão. São Luís, p. 137, 2013.

NEPONUCENA, Luzia Madeiro. **A quem pertence a Ilha de Upaon-Açu, em face da E/C nº 46/2005?**. São Luís: Gráfica e Editora Sete Cores, 2023.

OLIVEIRA, André Luiz Lustosa de. **Regularização fundiária urbana em áreas dominiais da união no município de São Luís: o caso dos bairros da Liberdade e Camboa (2008 - 2014)**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico) - Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 100p., 2015.

OLIVEIRA, Dannel Madson Vieira. et al. (Des/Re)Construção do Tecido Urbano: Processo de Modernização e Imploração-Explosão Urbana em São Luís MA, no Limiar do Século XXI. In **Anais do XVI Encontro Nacional de Geógrafos – ENG**, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 25 a 31 de julho de 2010. Disponível em: <http://www.agb.org.br/xvieng/anais/index.html>. Acesso: 22 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. UN-HABITAT. **World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities**. 2022. Disponível em: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr\\_2022.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf). Acesso: 09 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). **Envisaging the Future of Cities**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <[https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr\\_2022.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf)>. Acesso: 2 mar 2023.

PAÇO DO LUMIAR (MA). Prefeitura Municipal de Paço do Lumiar. **Lei nº 452, de 23 de maio de 2011**. Modifica dispositivos da Lei Municipal nº 335, 2011.

PEREIRA FILHO, Walber da Silva. Evolução histórica e urbana de contraste urbano em área residencial na cidade de São Luís - MA: Península da Ponta D'Areia e Ilhinha In MARTINS, Fernanda Pereira; PEDROSO, Leonardo Batista; COSTA, Rildo Aparecido (Org.). **Geografia, ensino e construção de conhecimentos**. Ponta Grossa (PR): Atena, 2021.

PEREIRA, Elson Manoel; MARCHI, Marcio. A política habitacional e as disputas urbanas: uma análise sobre o programa Minha Casa Minha Vida e suas repercussões socioespaciais na área conurbada de Florianópolis. In OLIVEIRA, Márcio Piñon; MARTINS, Flávia Elaine da Silva; GIANNELLA, Letícia de Carvalho (Orgs.). **Dominação e apropriação na luta por espaço urbano**. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

PEREIRA, Marcio Rodrigo da Silva; ALCÂNTARA JR., José O. A mobilidade e a expansão territorial na cidade de São Luís, MA: um novo paradigma social na ocupação do espaço urbano. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 19, n. 40, pp. 977-998, set/dez 2017.

PINTAUDI, Silvana Maria. **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2021.

PINTO, E. G. F. Financiamento imobiliário no Brasil: uma análise histórica compreendendo o período de 1964 a 2013, norteadas pelo arcabouço teórico pós-keynesiano e evolucionário. **Economia e Desenvolvimento**, [s. l.], v. 27, n. 2, 2016. DOI: 10.5902/1414650921103. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/21103>. Acesso: 9 set. 2023.

PRAZERES, Maria das Graças do Nascimento. **Nos trilhos do progresso: os bondes elétricos na Primeira República em São Luís/MA**. 2011. 171f. Dissertação (Mestrado em História do Brasil), Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2011.

RAMOS, Aluísio Wellichan. **A cidade como negócio: aspectos da atuação do setor imobiliário e da relação público-privado na barra funda e na água branca (município de São Paulo) – um exame crítico da operação urbana água branca e do projeto “bairro novo”**. 2006. 286f. Tese (Doutorado em Geografia Humana), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

RIBEIRO JUNIOR, José Reinaldo Barros. **Formação do espaço urbano de São Luís**. São Luís: FUNC, 2001.

RIBEIRO, J. A. Z. M. T.; MOREIRA, T. A. A política fundiária nos planos locais de habitação: entre a demanda terra e o direito de propriedade. **Ambiente Construído**. Porto Alegre, v. 14, n. 4, p. 217-232, out./dez. 2014.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **A metrópole e a expansão do capital imobiliário e financeiro**. Observatório das Metrópoles, 2020. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020\\_Luiz-Cesar-Ribeiro\\_Final.pdf](https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020_Luiz-Cesar-Ribeiro_Final.pdf). Acesso: 12 jun. 2024.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2021.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Desigualdades socioespaciais – a luta pelo direito à cidade. São Paulo: **CIDADES**, v. 4, n. 6, 2007, p. 73-88. Disponível em:

<https://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/viewFile/571/602>. Acesso: 05 fev. 2020.

ROLIM FILHO, Claudiomar Matias. **Formação econômica do Maranhão: de província próspera a estado mais pobre da federação. O que deu tão errado?** 2016. 112f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público), Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

ROLNIK, R.; KLINK, J.. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos estudos CEBRAP**, n. 89, p. 89–109, mar. 2011.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Incorporação da Metrópole: Centralização do Capital no Imobiliário e Nova Produção do Espaço em Fortaleza.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Tese apresentada a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 334p. 2012.

SÁ NETO, Oton Gonçalves de. Ideários urbanos em São Luís: O plano de Wit-Olaf Prochnik. Belém: **14º Seminário Docomomo Brasil**, out. 2021. Disponível em: <https://docomomobrasil.com/wp-content/uploads/2021/12/idearios-sao-luis.pdf>. Acesso: 23 jan. 2023.

SALATA, André Ricardo; RIBEIRO, Marcelo Gomes. **Boletim Desigualdade nas Metrópoles.** Porto Alegre/RS, n. 08, 2022 Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/>. Acesso: 20 jan. 2024.

SANTOS, Alexandre Pereira et al. O lugar dos pobres nas cidades: exploração teórica sobre periferação e pobreza na produção do espaço urbano Latino-Americano. Paraná: Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, 2017 set./dez., 9(3), 430-442. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/XdmjMh8vspQpmDHpjHm4MsM/abstract/?lang=pt> Acesso: 20 jan. 2022.

SANTOS, César Simoni. Do lugar do negócio à cidade como negócio. In CARLOS, Ana Fani A.; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Aparecida Pinto. **A cidade como negócio.** São Paulo: Contexto, 2018.

SANTOS, Luíz Eduardo Neves dos. **O urbano ludovicense: produção e fragmentação do espaço, território, planejamento, cultura e outras reflexões.** São Luís: Eudfma, 2021.

SANTOS, Luiz Eduardo Neves dos. **Urbanização e planejamento urbano na periferia do Brasil: a revisão do Plano Diretor Participativo de São Luís, Maranhão (2014-2021).** Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 323p., 2022.

SANTOS, Milton. **Metrópole corporativa fragmentada**: o caso de São Paulo. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da Cidade**: o caso de São Paulo. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2012.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2005.

SÃO JOSÉ DE RIBAMAR (MA). Prefeitura Municipal de São José de Ribamar. **Lei Nº 645, de 10 de outubro de 2006**. Dispõe sobre o plano diretor do município de São José de Ribamar, 2006.

SÃO LUÍS (MA). **Plano de Mobilidade Urbana de São Luís - Etapa 8**. São Luís, 2016. Disponível em:  
[https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/2217\\_etapa\\_8\\_plano\\_de\\_mobilidade.pdf](https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/2217_etapa_8_plano_de_mobilidade.pdf). Acesso: 20 jan. 2020.

SÃO LUÍS (MA). Prefeitura Municipal de São Luís. **Lei 3.253, de 29 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre o zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e dá outras providências, 1992.

SÃO LUÍS (MA). Prefeitura Municipal de São Luís. **Lei nº 4.669, de 11 de outubro de 2006**. Dispõe sobre o plano diretor do município de São Luís e dá outras providências, 2006.

SASSEN, Saskia. A Cidade Global. In: LAVINAS, L.; CARLETAL, L.; NABUCO, M.R. **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Annablume/ANPUR/Hucitec, 1993.

SASSEN, Saskia. **As Cidades na Economia Mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização**. Porto Alegre: Ed. Artmed, 2010.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima (1987). **Os meandros dos rios nos meandros do poder**: Tietê e Pinheiros – Valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo. 1987. São Paulo: Departamento de Geografia, FFLCH – USP.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social de Mercado. A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Tese apresentada a Programa de Pós-Graduação em

Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. São Paulo, 363p., 2010.

SILVA, Ângela M. P. da; CASTRO, C. E. de. (2021). Direito de propriedade: análise da política pública fundiária na Cidade Olímpica, em São Luís (MA). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 23. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202142>. Acesso: 24 jan. 2024.

SILVA, José Borzacchiello da. Movimentos sociais urbanos: a cidade em disputa. In FERREIRA, A., RUA, J., MATTOS, R.C. (orgs.). **Desafios da metropolização do espaço**. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

SILVA, José Borzacchiello da. **Os incomodados não se retiram**: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza. Fortaleza: Multigraf Editora, 1992.

SILVA, Ronald de Almeida. **Bondes e Tramways em São Luís do Maranhão nos séculos XIX e XX**. São Luís, 13 fev. 2015. Disponível em: <http://ronaldealmeidasilva.blogspot.com/2015/02/bondes-urbanismo-transportes-publicos.html>. Acesso: 5 ago. 2022.

SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual**: natureza, capital e a produção do espaço. [Trad. Eduardo de Almeida Navarro]. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **O chão em pedaços**: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo. 2004. 508f. Tese (Livre Docência), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2004.

TITTON, Cláudia Pauperio. Reestruturação Produtiva e Regeneração Urbana. In **Anais do I circuito de debates acadêmicos, 2011**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo35.pdf>. Acesso: 21 out. 2021.

TOPALOV, Christian. Análise do ciclo do capital investido na produção da indústria da construção civil. In **Marxismo e Urbanismo Capitalista**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

TOPALOV, Christian. Os Saberes da Cidade: tempos de crise?. In **Espaço e Debates**. ano XI, número 34, 1991.

VALE, Paulo Sá. São Luís e o mito da falta de planejamento urbano. **Caos Planejado**, 2018. Disponível em: <https://caosplanejado.com/sao-luis-mito-falta-planejamento-urbano/>. Acesso em: 10, ago. de 2021.

VENANCIO, Marluce Wall de Carvalho. **Urbanização dispersa em São Luís: tensões entre expansão e centro**. 2011. 284f. Tese (Doutorado em Urbanismo), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global Editora, 1986.

VIVEIROS, Jerônimo de. **História do comércio do Maranhão**. São Luís: Associação Comercial do Maranhão, 1954.

VOLOCHKO, Danilo. A moradia como negócio e a valorização do espaço urbano metropolitano. In CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2018.

VOLOCHKO, Danilo. **A produção do espaço e as estratégias reprodutivas do capital: negócios imobiliários e financeiros em São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 182p. 2007.

## APÊNDICE A - LISTAGEM DE ENTREVISTAS

*Entrevistado A. [nov. 2022]. Entrevista concedida por funcionário(a) da Secretaria Municipal da Fazenda – SEMFAZ sobre descrição das Zonas Fiscais por bairro ou área do município. São Luís, novembro, 2022.*

*Entrevistado B. [jun. 2023]. Entrevista concedida por funcionário(a) da Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação. São Luís, junho, 2023.*

*Entrevistado C. [nov. 2022]. Entrevista concedida por funcionário(a) do Sinduscon. São Luís, novembro, 2023.*

*Entrevistado D. [mai. 2023]. Entrevista concedida por funcionário(a) da Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Patrimônio Público – SEMREF. São José de Ribamar, maio, 2023.*

*Entrevistado E. [set. 2023]. Entrevista concedida pela Juíza titular da Vara Agrária da Comarca da Ilha de São Luís. São Luís, setembro, 2023.*