



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

LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS

**URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NA PERIFERIA DO BRASIL: A
REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE SÃO LUÍS, MARANHÃO
(2014-2021)**

FORTALEZA

2022

LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS

URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NA PERIFERIA DO BRASIL: A
REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE SÃO LUÍS, MARANHÃO (2014-
2021)

Tese apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC) como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Geografia. Área de concentração: Dinâmica Territorial e Ambiental

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Maria Clélia Lustosa Costa

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

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

- S236u 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) / Luiz Eduardo Neves dos Santos. – 2022.
323 f. : il. color.
- Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2022.
Orientação: Prof. Dr. Maria Clélia Lustosa Costa.
1. Urbanização.. 2. Planejamento Urbano. 3. Plano Diretor. 4. Usos do Território. 5. São Luís. I. Título.
CDD 910
-

LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS

URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NA PERIFERIA DO BRASIL: A
REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE SÃO LUÍS, MARANHÃO (2014-
2021)

Aprovada em: 29/07/2022

Tese apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC) como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Geografia. Área de concentração: Dinâmica Territorial e Ambiental

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a Maria Clélia Lustosa Costa (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof^o. Dr. José Borzacchiello da Silva
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof^o. Dr. Eduardo Gomes Machado
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB

Prof^o Dr. Frederico Lago Burnett
Universidade Estadual do Maranhão – UEMA

Prof^o. Dr. Cristiano Nunes Alves
Universidade Estadual do Maranhão – UEMA

Este trabalho é dedicado ao pequeno e loquaz Luiz Leonardo, que todos os dias nos mostra que “amar se aprende amando”. E à sua irmã Laís, uma semente que germinou e já cresce iluminada em meio à terra fértil e água abundante.

AGRADECIMENTOS

Chegar aqui não foi nada fácil, foram momentos de angústia, sensações de medo, insegurança, tristeza, desânimo, dúvidas, enfim, um acúmulo de tempos que também se misturou ao convívio com pessoas que me estimularam a crescer, aprender melhorar, sorrir e chorar. A todos eles e todas elas, agradeço de coração.

Agradeço a Deus, que até aqui tem me sustentado. Eu tenho muito a agradecer à minha família, nossos laços de amor se fortalecem no cotidiano. Obrigado minha mãe Liana Maria, você sempre deu seu melhor pelos seus filhos, te amo. Meu pai Rui, minha referência, meu exemplo, obrigado pelo que faz e também pelo que já fizeste por mim e pelos meus irmãos, te agradeço ainda pela criteriosa revisão gramatical da tese. Minha irmã Camila, te agradeço pela sua generosidade comigo e pelo amor que temos um pelo outro desde a infância. Meu irmão Victor, obrigado por fazer parte da minha vida. Agradeço também ao meu irmão João Lucas, que carreguei nos braços quando criança. Não posso deixar de mencionar e agradecer minha avó Sebastiana (*in memoriam*) que participou ativamente da minha criação e que guardo as melhores lembranças, bem como minha avó Naná, que tenho a maior consideração e carinho.

Agradeço à minha companheira Lidiane Oliveira Santos, sem o seu apoio incondicional e sua compreensão eu não conseguiria terminar este trabalho, passamos por momentos difíceis, sobretudo quando do alastramento da COVID-19, mas permanecemos firmes, isolados em casa, aprimorando e fortalecendo ainda mais nossos laços de amor e com nosso filho Leonardo, que também resistiu bem a esse tempo turbulento.

Agradeço ao primo Rodrigo Neves, tanto pelas afinidades políticas e de ideias que temos como pela criteriosa tradução do resumo para o inglês. Estendo meus agradecimentos aos tios Luiz Henrique, Socorro, Luís Marcelo, Luiz Fabiano, Raimundo, Ivânia, Luiz Gustavo e Ernani, pessoas que tenho muita estima, bem como meus primos Djalma, Ricardo, Frederico e Guilherme, que considero muito. Gostaria ainda de agradecer a família da Lidiane, ao meu sogro Amando e minha sogra Maria, à cunhada Vânia, seu filho Gabriel, bem como à cunhada Ianêr e Gaby, que nos momento que mais precisamos, ela dedicou parte de seu tempo e cuidou do nosso filho com amor e carinho, como se fosse mãe dele.

Agradeço demais aos poucos e fiéis amigos que me cercam, em momentos diversos, cada um à sua maneira, se fizeram presentes, mantendo o diálogo o companheirismo e o afeto, com destaque para Yuri Costa, Samarone Marinho, Cláudio Mendonça e Manoel Fernandes.

Agradeço demais aos amigos da luta política, por compartilharmos experiências no cotidiano de combate às injustiças sociais e em favor dos grupos oprimidos, com destaque para Horácio Antunes, Ed Wilson, Saulo Arcangeli, Riella Alves, Serginaldo, Suely, Ângela Medeiros, Maria Máxima, Ana Lourdes e Guilherme Zagallo, este último muito me ajudou na disponibilização de valiosos materiais sobre o Plano Diretor desde 2005.

Meu muito obrigado aos camaradas e às companheiras da APRUMA e da Regional Nordeste I do ANDES-SN, que com disposição e zelo constroem uma luta diária em defesa da categoria docente do ensino superior, com destaque para Saulo Costa, Bartolomeu Mendonça, Antônio Gonçalves, Micael, Ilse Gomes, Marizélia, Francisca, Denise, Célia, Silvana, Ruan, Marise, Gisvaldo, Sâmbara, Gerlane e Diego.

Aos amigos da UFMA Campus Grajaú, Pinheiro e Bacanga, pelas trocas de ideias e pelo trabalho conjunto que realizamos para formar nossos alunos, futuros professores, com ênfase à Ubiratane Rodrigues, Francisco Vale, Bruno Rogens, Neusani, Patrícia Ataíde, Saulo Pinto, Jadson Pessoa, Edilma Fernandes, Danielly Moraes, Núbia Fernanda, Roberto Ramos, José Raimundo Franco, Wescley Fernandes, Fernanda Carvalho, Alexandre Vitor, Fran Matos, Victor Coelho, Ítalo Santirocchi, Adroaldo Almeida, Rafael Pinheiro, Delmo Mattos e Doracy.

Agradeço aos meus alunos e ex-alunos, bem como os(as) amigos(as) geógrafos(as) e professores(as) de Geografia, com quem aprendo muito e divido a tarefa de formar novos geógrafos e professores de Geografia, com destaque para Josoaldo Rêgo, Sávio Rodrigues, Cícero Hermes, Hadryan Rodrigues, Tiago Moreira, Eduardo Celestino, Márita Rodrigues, Ronaldo Araújo, Roberta Figueiredo e Juarez Diniz. Agradeço ainda aos amigos Fernando Eurico, Adriano Damasceno, João Claudino e Érica Garrêto.

Muito obrigado aos amigos(as) do doutorado, minha experiência na UFC com eles e elas foi bastante salutar, com destaque para Flávio Ataíde, Fred Rodrigues, Thomaz, Leandro Almeida, Tiago Castro, Gabriela Estevão e Camila Louzada.

Gostaria de agradecer à minha orientadora Maria Clélia Lustosa, pelos debates e discussões que tivemos durante a construção da tese, que me fizeram refletir e avançar. Agradeço ainda aos professores do curso, que muito me ajudaram ao longo da trajetória no doutorado, com destaque para José Borzacchiello da Silva, – que também aceitou ser membro da banca examinadora da defesa – Alexandre Queiroz e Renato Pequeno. Agradeço ainda aos professores que participaram da minha banca de qualificação, Fábio Matos e Tiago Estevam, além de Eduardo Machado e do amigo e professor Frederico Burnett, estes dois últimos o meu sincero agradecimento pelo aceite em

participar da banca examinadora de defesa da tese. Obrigado também ao professor Cristiano Nunes por, da mesma forma, aceitar participar da banca examinadora.

Não poderia deixar de agradecer aos entrevistados(as) da tese, que destinaram parte de seu tempo para ajudar a compor este trabalho, são eles: Horácio Antunes, Saulo Arcangeli, Cleuson Alves, Guilherme Zagallo, Maria Máxima, Marcelo do Espírito Santo, Gustavo Marques e Márcio Vaz dos Santos.

Este trabalho foi financiado – através de uma Bolsa de Estudos – pela Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão – FAPEMA, a quem agradeço o apoio.

Agradeço e me solidarizo com todos e todas que batalham por uma São Luís melhor, que estão firmes lutando pelo direito de existir em seus lugares de vivência, em um território bastante desigual, representados aqui pelos nomes de Seu Davi de Jesus, Seu Joca, Dona Máxima e Seu Beto do Taim.

A máquina ideológica que sustenta as ações preponderantes da atualidade é feita de peças que se alimentam mutuamente e põem em movimento os elementos essenciais à continuidade do sistema [...] um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta [através] das técnicas da informação, aprofundando assim os processos de criação de desigualdades. É desse modo que a periferia do sistema capitalista acaba se tornando ainda mais periférica, seja porque não dispõe totalmente dos novos meios de produção, seja porque lhe escapa a possibilidade de controle (SANTOS, 2021, p. 24)

RESUMO

Este trabalho investiga o processo de revisão e atualização da principal legislação urbana do município de São Luís, o Plano Diretor e sua inerente relação com a urbanização. O objetivo principal é compreender de que maneira e em quais contextos – político, econômico, socioespacial – ocorre a revisão do Plano Diretor, caracterizado como Participativo, como ele tem sido construído e reelaborado por diferentes agentes, através de ações e discursos sobre a cidade e quais os impactos das diretrizes apresentadas para novos usos territoriais e a expansão urbana nos limites municipais. Discute-se porque os espaços periféricos como o Brasil, mais especificamente um território como São Luís, situado à margem da periferia, se torna um novo *lócus* para acumulação do capital possibilitado por mecanismos de planejamento arregimentados pela ação estatal e do mercado, suscitando a representação de novos arranjos espaciais e novas materialidades através de estratégias discursivas ligadas às noções de desenvolvimento e progresso. O Plano Diretor Participativo de São Luís se apresenta efetivamente como produto de uma tecnoburocracia jurídica consubstanciada a partir do que se denomina aqui de um *planejamento urbano cínico*. Sua característica basilar é a preparação do território municipal, por meio de seu conjunto normativo, para usos específicos, a fim de atender as exigências do poder econômico que atua em múltiplas escalas de ação e se articula em aliança com os poderes políticos instituídos, afetando populações locais e seus modos de vida. O recorte espaço-temporal do fenômeno analisado é apoiado pelo entendimento das experiências de planejamento desde os anos 1930, momento em que se identifica, pela primeira vez, uma concepção técnica e científica de se pensar a cidade. E desde lá, os processos de planejamento urbano no município são resultado das ações, discursos e investimentos do Estado brasileiro em sua relação com os agentes econômicos. Para o desenvolvimento dos objetivos propostos na pesquisa, empregou-se a abordagem qualitativa enquanto estudo de caso no âmbito da Geografia, justificada por empregar técnicas que possibilitam entender a natureza do fenômeno socioespacial proposto na escala macrolocal e as relações que estabelece com o mundo através de sua estrutura portuária. Destaca-se, nesse aspecto, a consulta e a análise de fontes de primeira e de segunda mão, que incluem uma densa revisão bibliográfica sobre o tema, pesquisas em livros, artigos científicos, teses, dissertações, jornais (impressos/eletrônicos), sites especializados, mapas, filmes, vídeos, iconografia, além da leitura e interpretação dos textos da legislação urbana, a fim de definir as categorias analíticas específicas do método proposto. Desta forma, três principais técnicas foram utilizadas na pesquisa: a observação, a coleta documental e a realização de entrevistas.

Em conjunto, elas permitiram interpretar e compreender as motivações, os interesses, os conflitos e os discursos dos diversos agentes em torno da revisão do Plano Diretor que repercutem na realidade concreta do município de São Luís.

Palavras-chave: urbanização; planejamento urbano; plano diretor; usos do território; São Luís.

ABSTRACT

This work investigates the review-and-update process of the main piece of urban legislation of the São Luís municipality, the Comprehensive Plan, as well as its inherent relationship with urbanization. The main goal is to understand in which manner and under which contexts – whether political, economical, and socio-spatial – the review of the Comprehensive Plan, characterized as a participative one, takes place; how the latter has been built and reformulated through distinct actions and discourses on the city; and what are the impacts of the proposed guidelines on the new territorial uses and urban expansion in the municipality borders. A discussion is made as to why a peripheral space like Brazil, more specifically a territory like São Luís, placed at the margin of the periphery, turns into a new *locus* for the accumulation of capital enabled by planning mechanisms assembled by state and market actions, giving rise to the representation of new spatial arrangements and new materialities through discursive strategies linked to the notions of development and progress. The Participative Comprehensive Plan of São Luís is effectively presented as the product of a juridical techno-bureaucracy materialized through what is here named a *cynical urban planning*. Its basic feature is the preparation of the municipal territory, by means of its legal setting, for specific uses, in order to meet the demands of the economic power, which acts in multiple scales and articulates with the constituted political powers, affecting local populations and their modes of living. The spatio-temporal scope of the analyzed phenomenon is supported by the understanding of the planning experiences since the 1930s, the moment in which a technical and scientific approach to thinking the city is first identified. Since then, the urban planning processes in the municipality have been the result of the actions, discourses, and investments of the Brazilian state in its relationship with the economic agents. In order to develop the established research goals, a qualitative case study approach in the realm of Geography was adopted, which is justified by the employment of techniques that allow understanding the nature of the proposed socio-spatial phenomenon in the macro-local scale, as well as the relationships that it establishes with the world through its port structure. The query and analysis of primary and secondary sources is highlighted, including a dense bibliographic review of the subject, research in books, scholarly articles, theses, dissertations, newspapers (both printed and electronic), specialized websites, maps, movies, iconography, as well as the reading and interpretation of urban legislation texts, in order to define the specific analytical categories of the proposed method. Accordingly, three main techniques have been employed in the research: observation, document collecting, and

interviewing. As a whole, they allow for interpreting and comprehending the motivations, interests, conflicts, and discourses due to the distinct agents surrounding the review of the Comprehensive Plan, which reverberate in the concrete reality of the São Luís municipality.

Keywords: urbanization; urban planning; comprehensive planning; territorial uses; São Luís.

RESUMEN

Este trabajo investiga el proceso de revisión y actualización de la principal legislación urbana del municipio de São Luís, el Plan Director y su relación inherente con la urbanización. El objetivo principal es comprender cómo y en qué contextos – político, económico, socioespacial – se revisa el Plan Director, caracterizado como Participativo, cómo ha sido construido y reelaborado por diferentes acciones y discursos sobre la ciudad y cuáles son los impactos de los lineamientos presentados para los nuevos usos territoriales y la expansión urbana dentro de los límites municipales. Se discute por qué espacios periféricos como Brasil, más específicamente un territorio como São Luís, situado en los márgenes de la periferia, se convierte en un nuevo locus de acumulación de capital posibilitado por mecanismos de planificación reglamentados por la acción estatal y de mercado, elevando la representación de nuevos arreglos espaciales y nuevas materialidades a través de estrategias discursivas vinculadas a las nociones de desarrollo y progreso. El Plan Director Participativo de São Luís se presenta efectivamente como un producto de una tecnoburocracia legal basada en lo que aquí se llama una planificación urbana cínica. Su característica básica es la preparación del territorio municipal, a través de su conjunto normativo, para usos específicos, a fin de atender las demandas del poder económico que actúa en múltiples escalas de acción y se articula en alianza con los poderes políticos establecidos, afectando a las poblaciones, lugares y sus formas de vida. El encuadre espacio-temporal del fenómeno analizado se sustenta en la comprensión de las experiencias de planificación desde la década de 1930, cuando, por primera vez, se identificó una concepción técnico-científica de pensar la ciudad. Y desde entonces, los procesos de planificación urbana en el municipio son el resultado de las acciones, discursos e inversiones del Estado brasileño en su relación con los agentes económicos. Para el desarrollo de los objetivos propuestos en la investigación se utilizó un enfoque cualitativo como estudio de caso en el ámbito de la Geografía, justificado por emplear técnicas que permitan comprender la naturaleza del fenómeno socioespacial propuesto en la escala macrolocal y las relaciones que establece con el mundo a través de su estructura portuaria. En este sentido, se destaca la consulta y análisis de fuentes de primera y segunda mano, que incluyen una densa revisión bibliográfica sobre el tema, investigaciones en libros, artículos científicos, tesis, disertaciones, periódicos (impresos/electrónicos), sitios web especializados, mapas, películas, videos, iconografía, además de leer e interpretar textos de legislación urbanística, con el fin de definir las categorías analíticas específicas del método propuesto. Así, en la investigación se utilizaron tres técnicas principales: la observación, la

recogida de documentos y la realización de entrevistas. Juntos posibilitaron interpretar y comprender las motivaciones, intereses, conflictos y discursos de los diferentes agentes en torno a la revisión del Plan Director que repercuten en la realidad concreta del municipio de São Luís

Palabras clave: urbanización; urbanismo; plan director; usos del territorio; São Luís.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da Região Metropolitana de São Luís	34
Figura 2 – Esquema metodológico da tese	37
Figura 3 – Brasil, escalas da urbanização segundo regiões de articulação ampliada	48
Figura 4 – Paulo Ramos (1) e Saboya Ribeiro (2)	75
Figura 5 – Mapa baseado no Decreto nº 217/1936 que instituiu o Zoneamento	81
Figura 6 – Croqui do Plano de Remodelação de São Luís elaborado por Saboya Ribeiro	82
Figura 7 – Mapa baseado no Decreto nº 330/1938 que instituiu o Zoneamento	85
Figura 8 – Avenida Getúlio Vargas em São Luís nos anos 1950	87
Figura 9 – Planta da cidade de São Luís em 1950	88
Figura 10 – Capa do Jornal do Povo em abril de 1958	90
Figura 11 – Manchete do Jornal do Povo em agosto de 1958	90
Figura 12 – Mapa do Plano de Expansão de Ruy Mesquita	92
Figura 13 – Mapa do Plano de Expansão com entre área rio Anil e o Mar	94
Figura 14 – Ponte do São Francisco em São Luís nos anos 1970	99
Figura 15 – Inauguração do Conjunto COHAB ANIL IV em 1975	104
Figura 16 – Apresentação do Plano Diretor em outubro de 1974	107
Figura 17 – Mapa Zoneamento de São Luís com destaque para ZR-5 e ZR-6	109
Figura 18 – Construção da barragem sobre o Bacanga nos anos 1960	110
Figura 19 – Notícia sobre a Construção do Anel Viário	114
Figura 20 – Artigo sobre São Luís nos anos 1970	115
Figura 21 – Notícia sobre o Plano Diretor de São Luís em 1974	118
Figura 22 – Ocupação da Ilhinha em São Luís nos anos 1980	122
Figura 23 – Notícia sobre as discussões para a nova legislação urbana de São Luís no fim dos anos 1980, liderada pela administração Jackson Lago	123
Figura 24 – Monumental Shopping no bairro Renascença em São Luís	124
Figura 25 – Esgotamento Sanitário no Sá Viana, Jambeiro e Vila Embratel	127
Figura 26 – Mapa Urbano do Zoneamento de São Luís de 1992	131
Figura 27 – Edifícios na Laguna da Jansen.....	132
Figura 28 – Parte do mapa de Zoneamento de 1992 com as ZIS 1 e 2	134
Figura 29 – Aglomerados Subnormais com destaque para a Cidade Olímpica	144
Figura 30 – Mapa com habitações do PMCMV na Zona Rural de São Luís	146
Figura 31 – Mapa de Macrozoneamento Ambiental do Plano Diretor de 2006	148

Figura 32 – Áreas com perigo de contaminação de águas subterrâneas	151
Figura 33 – Notícia a reunião do empresariado sobre o Plano Diretor	154
Figura 34 – Palestrantes do Seminário ao lado do presidente da Federação das Industriais do Estado do Maranhão (FIEMA), Edilson B. das Neves, de terno claro no canto à direita	155
Figura 35 – Mapa de Vazios Urbanos no município de São Luís	156
Figura 36 – Imagem de integrantes da sociedade civil na audiência pública que ocorreu na quadra de esportes do Parque do Bom Menino em 4 de novembro do ano de 2015	157
Figura 37 – Área de Resíduos de Bauxita da ALUMAR, na zona rural	164
Figura 38 – 14ª e 36ª reuniões técnicas extraordinárias do CONCID	167
Figura 39 – Mapa com limites urbano/rural da proposta do Plano Diretor	171
Figura 40 – Mapas com limites urbano/rural de 2006 e da proposta de 2018	172
Figura 41 – Oficina de capacitação do Plano Diretor	175
Figura 42 – Manchetes sobre a extinção da PNPS e do SNPS	177
Figura 43 – Mapa da proposta <i>versus</i> mapa das audiências	183
Figura 44 – Residencial Mato Grosso I e II em São Luís	185
Figura 45 – Imagens de parte da área de dunas no litoral norte de São Luís com o comparativo dos limites da legislação vigente e da delimitação da proposta atual	188
Figura 46 – Sítio Santa Eulália no PD de 2006 e de acordo com a nova proposta	189
Figura 47 – Imagens das audiências públicas realizadas no auditório da Faculdade Pitágoras (1), no Sebrae (2), no povoado Andiroba (3) e na Comunidade Pedrinhas (4)	190
Figura 48 – Entrega da minuta do Plano Diretor à Câmara	192
Figura 49 – Audiências públicas organizadas pela Câmara em Itapera, zona rural (1), na Assembleia (2), no Coquilho, zona rural (3) e na Universidade Federal do Maranhão (4)	194
Figura 50 – Notícia da implantação da Siderúrgica Vale-Baosteel	204
Figura 51 – Densidade populacional, limites do DISAL e a localização de portos em São Luís	208
Figura 52 – Mapa com os mercados a serem atendidos pelo Porto São Luís	209
Figura 53 – Área desmatada no Cajueiro com obras de terraplanagem	211

Figura 54 – Protesto de moradores do Cajueiro em frente ao Palácio do Governo do MA	215
Figura 55 – Manchete da reportagem sobre irregularidades no terreno do Cajueiro	216
Figura 56 – Mapa da Cidade-Estado de Singapura	221
Figura 57 – Mapa de Macrozoneamento Urbano segundo a proposta	225
Figura 58 – Fluxograma do Sistema de Acompanhamento e Controle Social	227
Figura 59 – Mapa de Área Urbanizada na ilha do Maranhão	230
Figura 60 – Outdoor com publicidade do então titular da SEINC-MA pela aprovação do PD	233

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Produção da COHAB em São Luís 1967 à 1986	102
Tabela 2 – Produção de Cooperativas em São Luís 1970 à 1980	103
Tabela 3 – Extensão da APA do Maracanã de acordo com a lei	186
Tabela 4 – % de domicílios em aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios ocupados	231

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACIB	Associação Comunitária Itaqui-Bacanga
ADEMI	Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário
ALUMAR	Consórcio de alumínio do Maranhão S.A.
APA	Área de Proteção Ambiental
ASA	Ação Social Arquidiocesana
ATME	Área Total Máxima de Edificações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAEMA	Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CCCC	China Communications Construction Company
CEF	Caixa Econômica Federal
CEUMA	Centro de Ensino Unificado do Maranhão
COHAB	Companhia de Habitação
COHAMA	Companhia de Habitação do Maranhão
CONCID	Conselho da Cidade
CONCIDADES	Conselho Nacional das Cidades
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CSP CONLUTAS	Central Sindical Popular
DER	Departamento de Estradas e Rodagens
DISAL	Distrito Industrial
EC	Estatuto da Cidade
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
FCP	Fundação da Casa Popular
FECRUS	Federação de Entidades Comunitárias Rurais
FEPA	Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria
FIEMA	Federação das Indústrias do Estado do Maranhão
FMI	Fundo Monetário Internacional

FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
GEDMMA	Grupo de Estudos Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IAPB	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMCA	Instituto Municipal de Controle Ambiental
IMPUR	Instituto Municipal de Paisagem Urbana
INCID	Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural
IPASE	Instituto de Pensões e Aposentadorias dos Servidores do Estado
IPEM	Instituto de Previdência do Maranhão
IPLAM	Instituto de Planejamento Municipal de São Luís
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPPC	Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade
MDI	Movimento de Defesa da Ilha
MNRH	Movimento Nacional de Reforma Urbana
MPE	Ministério Público Estadual
NMPDP	Núcleo Maranhense por Plano Diretor Participativo
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PD	Plano Diretor
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PGC	Programa Grande Carajás
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNCCPM	Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU	Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH	Plano Nacional da Habitação
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PROHAP	Programa Habitacional para Servidores Públicos
RESEX	Reserva Extrativista

SEINC	Secretaria de Estado de Indústria e Comércio
SEMA	Secretaria Estadual de Meio Ambiente
SEMMAM	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEMPE	Secretaria Municipal de Projetos Especiais
SEMURH	Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação
SENAI	Serviço Nacional da Indústria
SEPLAN	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SINDUSCON	Sindicato das Indústrias da Construção Civil
SIURB	Sistema de Informações Urbanísticas
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
STTR	Sindicato dos Trabalhadores e das Trabalhadoras Rurais
SURCAP	Superintendência de Urbanização da Capital
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UEMA	Universidade Estadual do Maranhão
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UEMP	União Estadual por Moradia Popular
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
ZE	Zonas Especiais
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZEU	Zona de Expansão Urbana
ZIS	Zona de Interesse Social
ZPA	Zona de Proteção Ambiental
ZR	Zona Residencial
ZRF	Zona de Reserva Florestal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	23
1.1	O planejamento da pesquisa: o objeto, o problema e o objetivo	27
1.2	Das categorias analíticas, dos procedimentos metodológicos, da tese e sua estrutura	28
2	URBANIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E REFORMA URBANA NO BRASIL	40
2.1	Urbanização, uso do território e crise urbana no contexto brasileiro	40
2.2	Planejamento e Desenvolvimento Urbano: História recente e a multiplicidade de conceitos	51
2.3	A construção permanente da Reforma Urbana: impasses e desafios	59
2.4	O Plano Diretor antes e depois do Estatuto da Cidade	62
3	O ESPAÇO LUDOVICENSE, HISTÓRIA, EXPANSÃO E PLANEJAMENTO	70
3.1	A Era Vargas e o Planejamento urbano em São Luís	71
3.1.1	<i>Paulo Ramos, Saboya Ribeiro e o urbanismo na São Luís dos anos 1930</i>	74
3.1.2	<i>A gestão Pedro Neiva e a São Luís “moderna” e “funcional”</i>	84
3.1.3	<i>O Plano de expansão da cidade de Ruy Ribeiro de Mesquita (1958)</i>	89
3.2	A expansão urbana em São Luís pelos Programas de Habitação	97
3.3	O Plano Diretor e o Código de Zoneamento de 1975	105
3.4	O Plano Diretor e o Zoneamento de 1992: o que avançou?	120
4	A EXPERIÊNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO LUIS NO SÉCULO XXI: DO PLANO DIRETOR DE 2006 ÀS REUNIÕES NO CONCID	137
4.1	O Advento do Estatuto da Cidade e suas repercussões em São Luis	137
4.2	O Plano Diretor de 2006: o que foi cumprido e o que foi negligenciado na política urbana de São Luís?	138
4.3	Histórico recente da revisão do Plano Diretor de 2006 e o papel do Conselho da Cidade na construção da nova proposta	153
4.4	As reuniões no CONCID: disputas na construção da proposta	162
4.5	As audiências públicas e os limites da participação	176
4.5.1	<i>Natureza jurídica e conceitual das audiências públicas</i>	176

5	AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A PROPOSTA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS: CINISMO, DISCURSO DESENVOLVIMENTISTA E USO DO TERRITÓRIO	180
5.1	As audiências públicas e a revisão do Plano Diretor de São Luís	180
5.2	Movimentos sociais urbanos <i>versus</i> empresários: entre a “Singapura brasileira” e a sobrevivência na/da Zona Rural	196
5.2.1	<i>Uso do território, questão portuária e a proposta do PD de São Luís</i>	198
5.3	Quem precisa de Plano Diretor? Cinismo e desenvolvimento na periferia do Brasil	224
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	238
	REFERÊNCIAS	246
	APÊNDICE A – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS	276
	APÊNDICE B – TERMOS DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	284
	APÊNDICE C – LINHAS DO TEMPO DO PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO LUÍS	293
	ANEXO A – MAPA DE OCUPAÇÃO DO ANEL VIÁRIO DE SÃO LUÍS-MA	294
	ANEXO B – EDITAL 01/2015 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	295
	ANEXO C – OFÍCIO Nº 128/2016 MPE	298
	ANEXO D –EDITAL DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS 01/2017	300
	ANEXO E – TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (MPE E PREFEITURA)	301
	ANEXO F – EDITAL DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA 2019	305
	ANEXO G – LANÇAMENTO DA PEDRA FUNDAMENTAL DO PORTO SÃO LUÍS	307
	ANEXO H – DESTRUIÇÃO DE CASAS NA COMUNIDADE CAJUEIRO	308
	ANEXO I – MAPA DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DE SÃO LUÍS ...	309
	ANEXO J – RECOMENDAÇÃO DO MPE-MA À CÂMARA MUNICIPAL SOBRE A PROPOSTA DO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS	310

1 INTRODUÇÃO

A urbanização, compreendida como processo espaço-temporal de múltiplas escalas, na qual as ações sociais interagem permanentemente com a estruturação territorial, se manifesta com mais força em algumas áreas do Brasil a partir dos anos 1930, quando a vida urbana começa a adquirir maior importância no conjunto das relações sociais.

São Luís, capital do Estado do Maranhão, até a metade da década de 1930 se constituía enquanto uma cidade limitada pelo que se conhece hoje como o Anel Viário, – ver mapa de ocupação no anexo A – com arrabaldes rurais, localizados em suas franjas. Neste tempo, as transformações econômicas geradas pela perda da atividade agroexportadora e a estagnação do crescimento das atividades fabris repercutiram na ocupação espacial da cidade.

Parte de grupos sociais de renda mais elevada, proprietários de sítios e chácaras para além do Anel Viário, se dirigiram para morar em novas casas ao longo da nova Avenida Getúlio Vargas, à época um lugar pavimentado e iluminado, símbolo de modernidade e principal via de expansão da malha viária urbana em direção aos bairros operários.

A esta altura, São Luís contava com uma moderna lei de planejamento urbano, que disciplinava não só a ocupação do solo na cidade, mas as condutas e os comportamentos das pessoas. Era o código de posturas, promulgado em 1936. Esta legislação não era uma novidade na cidade, no entanto, ela seguiu um padrão típico da Revolução de 1930 no Brasil, com seu aparato científico para o ordenamento urbano, numa época em que houve uma imposição ideológica nacionalista oriunda do Estado, que tentou conciliar opostos, mascarando conflitos.

Essa legislação, proveniente do período varguista, é identificada aqui como o embrião do planejamento urbano moderno em São Luís, pois, embora autoritária, carregava o protagonismo do Estado Nacional na tarefa de modernizar o território urbano na capital maranhense, como fez em outros núcleos urbanos do país. Era a época das grandes reformas urbanas vinculadas ao paradigma higienista, com saneamento, abastecimento d'água, preocupação com os resíduos sólidos, abertura de grandes avenidas e demolições de construções. Havia ainda uma forma de ver a cidade como um organismo vivo, para tanto era preciso combater em São Luís os espaços insalubres e degradados.

O código de postura de 1936 definiu um zoneamento na cidade que identificava áreas suburbanas, para muito além dos limites do anel viário, algo inédito em São Luís até então. Toda essa tentativa de modernização esbarrou nos interesses da elite local, representada pela Associação Comercial do Maranhão.

No fim dos anos 1940 e na década de 1950 algumas intervenções urbanas ocorreram em São Luís, oriundas também de investimentos no âmbito regional, principalmente a implantação de rodovias e ferrovias federais e estaduais que ligavam a capital à outras cidades maranhenses e de outros estados, proporcionando trocas comerciais. A cidade se transformou num pólo atrativo às populações do interior do estado. A partir daí se observou forte crescimento do contingente populacional de São Luis, contribuindo para elevação do número das ocupações habitacionais na capital. Tais ocupações foram, algumas vezes, induzidas e implementadas pelo poder público municipal ou estadual, outras tantas realizadas de maneira clandestina e/ou irregular. A cidade se expandiu com pouca ou nenhuma infraestrutura e muitas vezes em territórios de interesse ambiental ou de grande risco, principalmente em várzeas e mangues.

Ao mesmo tempo, São Luís era palco das lutas políticas entre membros da elite e diversos outros setores organizados da sociedade. Os confrontos culminaram com a Greve de 1951 e um de seus mais terríveis desdobramentos, a queima das casas humildes, que espalhou terror e trocas de acusações entre os chefes locais (BUZAR, 2001).

Em 1966, o governo do Estado alinhado com os generais do poder no Brasil, lançou um plano conhecido como “Maranhão Novo”, cujo principal objetivo era integrar o Maranhão ao processo desenvolvimentista da sociedade que aos poucos se consolidava. A ampliação e a melhoria da infraestrutura de ferrovias e rodovias, a falta de oportunidades no interior empobrecido, a forte concentração fundiária e as perspectivas de grandes projetos industriais como ALUMAR, Companhia Vale do Rio Doce, CODOMAR e USIMAR, contribuíram para o aumento do êxodo rural.

A Implantação desses grandes projetos industriais, no entanto, requereu basicamente mão de obra com um padrão mínimo de qualificação profissional, situação em que a maioria vinda do campo não se encaixava, aumentando assim o número de desempregados na cidade. Esse quadro em São Luís foi o mesmo que ocorreu em outros centros urbanos brasileiros, que viveram a experiência da industrialização, atraindo massas populares do interior, sem condições satisfatórias de acomodação adequada nas cidades, aumentando progressivamente a precariedade urbana. Para esta massa de trabalhadores sem qualificação profissional a única possibilidade era a ocupação na informalidade no setor de comércio ou da construção civil. O novo contingente populacional da cidade gerou a expansão das áreas periféricas e a conseqüente proliferação de ocupações habitacionais de todos os tipos.

É neste contexto dos grandes projetos industriais, com novos portos e de vultosos investimentos financeiros estatais e Planos de Desenvolvimento para a construção de conjuntos habitacionais que surge o Plano Diretor de São Luis, na gestão do prefeito Haroldo Tavares. Nesta perspectiva, o Plano Diretor possuía vinculação a um projeto maior de desenvolvimento do Estado Nacional, mais integrado, de visão tecnicista e racional (RIBEIRO; CARDOSO, 2012, p. 106). Aliás, ele é uma resposta ao rápido processo de urbanização vivido pela cidade entre os anos 1960 e 1980.

Na última década do século XX, os Planos Diretores brasileiros incluíram em seus textos instrumentos urbanísticos do movimento de reforma urbana, que já se encontrava organizado para além dos círculos intelectuais, como o caso dos movimentos sociais urbanos que se aglutinavam em torno de reivindicações por moradia, transporte, questões ambientais, dentre outras, demandas de uma sociedade urbana caótica, próprias de um país periférico. Em São Luís não foi diferente, clamores de movimentos sugeriram por melhorias em habitações que invadiam os manguezais, além dos conflitos pelo direito a permanecer em seus territórios na zona rural, ameaçados pela chegada de indústrias como ALUMAR e Companhia Vale do Rio Doce.

O Plano Diretor e o Zoneamento de 1992 em São Luís, na prática, serviram para atender os interesses do mercado imobiliário que viu no aumento do gabarito dos edifícios – e seus aportes discursivos e simbólicos modernos – uma maneira de lucrar e destinar seus negócios para uma classe abastada na cidade. Além disso, organizou ainda mais o sistema viário que se expandiu em relação aos anos 1970 e por fim, priorizou e definiu novos índices e usos para territórios com atividades industriais e portuárias. E como bem definiu Villaça (2012, p. 205), ao definir o papel dos Planos Diretores e suas leis complementares no Brasil, “se recusou a aceitar sua responsabilidade pela pobreza, pelas desigualdades e injustiças sociais”, mesmo definindo e delimitando, de forma inédita, as chamadas Zonas de Interesse Social (ZIS), que na prática não receberam melhorias urbanas, regularização fundiária ou quaisquer políticas públicas de combate às desigualdades.

No século XXI, com a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal pelo Estatuto da Cidade, o planejamento urbano no Brasil inicia uma nova forma de ser realizado, e os planos diretores assumem de vez o protagonismo neste contexto, agora com um caráter participativo e popular. Sua importância foi disseminada pela campanha nacional feita pelo Ministério das Cidades no primeiro mandato do presidente Lula, que no caso ludovicense, não sem tensões e conflitos em torno da proposta, ampliou a zona industrial para

abrigar uma grande siderúrgica e culminou com a aprovação da Lei Municipal nº 4.669 de outubro de 2006, que dispõe sobre o Plano Diretor de São Luís.

O Plano Diretor no Brasil é caracterizado como um relevante instrumento jurídico de planejamento urbano e ordenamento territorial, principalmente após a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001. Nele se encontra a possibilidade de promover aos habitantes das cidades uma maior participação nos processos decisórios sobre o urbano, ensejando assim uma busca por melhorias na qualidade de vida e no combate às injustiças socioespaciais.

Mas as experiências participativas em torno da criação da legislação urbana¹, capitaneadas pelo Estado, têm apresentado limitações e, muitas vezes, não se atrelam aos interesses dos oprimidos e marginalizados das cidades, já que ainda consistem em priorizar a cidade do mercado, os interesses privados, impedindo a construção e o fortalecimento de uma esfera pública que responda às demandas da coletividade, ratificando a ideia, ainda persistente, colocada por Santos, M. (2014a, p. 65) no fim dos anos 1980 de que a “existência vivida mostra a cada qual que o espaço em que vivemos é na realidade, um espaço sem cidadãos”.

O espaço, com sua inerente dimensão política, se divide em cidadãos e não-cidadãos, separados pela forma como se dá os usos no território, que por sua vez, permite ou proíbe o acesso ao conjunto de objetos presentes na cidade, transformada em mercadoria, o que limita e impede práticas socioespaciais por melhores condições de vida, no que Baudrillard (2014) chamou de *alienação urbana*.

É sabido que espaços periféricos como o Brasil e seus territórios marginais têm se tornado objeto para acumulação de capital, o MATOPIBA e suas dinâmicas, os grandes empreendimentos portuários, ferroviários e turísticos no litoral nordestino e a exploração mineral na Amazônia são alguns exemplos de como a força hegemônica capitalista, para realizar “sua produção perpétua de excedentes” (HARVEY, 2011, p. 137), tem alterado drasticamente territórios, causando despossessões, destruindo biomas e explorando mão de obra. Transformações que têm exigido dos governos locais e regionais ajustes normativos que se referem às diretrizes das políticas urbanas e aos usos territoriais.

¹ Para fins deste trabalho se utilizará a expressão “legislação urbana” ao invés de “legislação urbanística”, já que o urbanismo é um termo mais específico, um subconjunto do planejamento urbano, “ligado a uma área de atuação profissional em particular” (SOUZA, 2006a, p. 56). A questão urbanística se refere às técnicas, formas e ao desenho urbano, ao passo que o urbano em si possui uma concepção mais ampla, “não é uma realidade acabada, mas um horizonte, de transformações territoriais, sociais, políticas e econômicas que se difunde em fluxos materiais e imateriais” (RODRIGUES, 2013, p. 124), daí a legislação urbana poder ser discutida, analisada e elaborada não somente por arquitetos, urbanistas e juristas, mas por geógrafos, sociólogos, economistas, ambientalistas e historiadores ou por outros campos de conhecimento similares.

É neste contexto de transformações que a revisão atual do Plano Diretor de São Luís se dá, tal ferramenta jurídica tem se apresentado como um instrumento da política urbana nos últimos cinquenta anos no município, sempre dependente da conjuntura e dos projetos de desenvolvimento do Estado Nacional. A revisão do Plano Diretor vigente, portanto, objeto de análise desta tese, ocorre desde 2014 e acumula uma série de problemáticas que adiaram até o presente momento sua aprovação pelo legislativo.

1.1 O planejamento da pesquisa: o objeto, o problema e o objetivo

A ciência capta seus objetos como fenômenos, ela se atém a essa fenomenalidade, “captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa em si se manifesta no fenômeno e como ao mesmo tempo nele se esconde. Compreender o fenômeno é *atingir* a essência” (KOSÍK, 2002, p. 16). O fenômeno, segundo esta lógica, é o que aparece com maior frequência. A pesquisa proposta aqui tem como temática o planejamento urbano, mais especificamente a análise de um de seus principais instrumentos jurídicos, o Plano Diretor Participativo, amplamente difundido na maior parte dos municípios brasileiros e que, para fins deste trabalho, se concentra no município de São Luís, capital do Estado do Maranhão, a unidade da federação com os piores indicadores socioeconômicos do país segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. O objeto da pesquisa, enquanto manifestação fenomênica, consiste em uma análise do processo de revisão o Plano Diretor Participativo de São Luís, seus discursos e suas relações com a cidade concreta.

Para tanto, as seguintes indagações serão problematizadas e discutidas à luz de todo um referencial teórico-metodológico histórico e geográfico: a legislação urbana, mais especificamente, o Plano Diretor Participativo de São Luís, tem realizado sua tarefa de possibilitar a realização do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade? Os instrumentos urbanísticos preconizados no Estatuto da Cidade têm sido aplicados nos Planos Diretores de São Luís? Há uma participação efetiva da população no processo de construção e revisão da legislação? Existe uma aliança pré-estabelecida entre poder público e iniciativa privada na elaboração e revisão da lei? Como são construídos e como se dão os vários discursos em torno da cidade através do Plano Diretor? De que forma as normas jurídicas interferem e influenciam nos usos territoriais do município?

Assim, se fez necessário o aprofundamento da análise e a compreensão de como está sendo revisada e elaborada tal legislação urbana, de que forma os discursos se organizam nos espaços da esfera pública, bem como os critérios para a divisão das macrozonas urbana e ambiental, qual a influência dos agentes envolvidos direta e indiretamente na construção da

proposta (poder público, mercado, movimentos sociais, poder judiciário, etc.) e quais as principais tensões e conflitos que ela tem gerado do ponto de vista concreto e simbólico.

Relacionado ao objeto da pesquisa e suas problematizações, o objetivo principal do trabalho é compreender de que maneira e em qual contexto – político, econômico, socioespacial – ocorre a revisão da legislação do Plano Diretor Participativo de São Luís, como ela tem sido construída e reelaborada por diferentes ações e discursos sobre a cidade e quais os possíveis impactos das diretrizes apresentadas para novos usos territoriais e a expansão urbana nos limites municipais. Desta maneira, foi preciso elucidar o porquê de espaços periféricos como o Brasil, mais especificamente um território à margem da periferia como São Luís, tem se tornado um novo *locus* para acumulação do capital possibilitado por mecanismos de planejamento arregimentados pela ação estatal, suscitando novos usos territoriais e novas materialidades.

1.2 Das categorias analíticas, dos procedimentos metodológicos, da tese e sua estrutura

É necessário fazer a distinção entre *método* e *metodologia*, o primeiro é o “caminho ou a maneira para chegar a determinado fim ou objetivo (...) enquanto que a metodologia são os procedimentos e regras utilizadas por determinado método” (RICHARDSON, 1999, p. 22). Método é o caminho da pesquisa, já a metodologia se refere aos instrumentos que serão utilizados no percurso. O método em Ciências Humanas e Sociais, por exemplo, passou a representar também papel relevante na construção do conhecimento, este passou a estar conectado a um tipo de paradigma, uma visão de mundo e da realidade concreta, vinculado a um conjunto epistêmico que objetiva alcançar resultados para melhor compreensão dos fenômenos socioespaciais.

A pesquisa contemplou ainda como referencial teórico abordagens geográficas que contribuem com categorias capazes de instrumentalizar o objeto de estudo e seu respectivo fenômeno. O que se buscou com a delimitação de tal referencial foi destacar categorias e conceitos que permitiram o embasamento acadêmico da pretensão compreensiva da pesquisa, no sentido de fundamentar cientificamente a coleta de informações e suas análises. Destaca-se, em primeiro lugar, que os objetivos da pesquisa e a sua escala demandaram a necessidade de se trabalhar com um dos conceitos do objeto da Geografia, ou como definiu Santos, M. (2002, p. 22), com as categorias analíticas internas ao espaço geográfico, no caso desta pesquisa, a configuração territorial, ou melhor, o que posteriormente o autor definiu mesmo como sinônimo de espaço: o *território usado*, “resultado tanto do processo histórico quanto da base material e social das novas ações humanas (SANTOS, M. et. al. 2000b, p. 104).

Alguns podem dizer que a categoria “território” não precisa ser adjetivada assim, por parecer redundante, mas o que Milton Santos e seu grupo propõem é que o território usado se refira às ações, como não há ação passada e nem futura, esta noção de território remete ao presente, nela há a copresença, dentre outros, de grupos sociais, empresas, Estado. Moraes (2013), analisando o conceito de Milton Santos, vai afirmar que enquanto o *território* se refere a uma noção ligada à soberania do Estado em uma delimitação de fronteiras definidas, o *território usado* compreende lugares e regiões dotadas de estruturação aptas a serem usadas para fins mercantis por estarem integradas economicamente ao mundo. Santos, M. (2002, p. 337), ao falar de uma mediação entre o Mundo e o Território, afirma

mais do que a formação socioeconômica é a formação socioespacial que exerce esse papel de mediação: este não cabe ao território em si, mas ao território e seu uso, num momento dado, o que supõe de um lado uma existência material de formas geográficas, naturais ou transformadas pelo homem, formas atualmente usadas e, de outro lado, a existência de normas de uso, jurídicas ou meramente costumeiras, formais ou simplesmente informais. A utilização dos lugares pelas empresas, sobretudo as firmas gigantes, depende desses dois dados e não apenas de um deles. Formas e normas, pois, trabalham como um conjunto indissociável.

Dito isto, a pesquisa leva em conta estas duas questões para a realidade ludovicense, de um lado as materialidades próprias do processo de urbanização e de outro as normas, as leis e as lutas em torno delas pela reforma urbana. Desde o início da revisão da lei do Plano Diretor em 2014, por exemplo, mudanças na escala do lugar ocorreram por imposições jurídicas em favor de grandes empresas, gerando conflitos.

Entre as formas geográficas e as normas de uso se encontra o planejamento urbano, que no Brasil tem se caracterizado como conjunto de ideias e práticas oriundas de profissionais diversos com a finalidade de construir e elaborar parâmetros de ordenamento e desenvolvimento territorial, o que geralmente é regido por leis, muitas vezes não aplicáveis e que não levam em conta as complexidades reais e a totalidade dos lugares e sua população.

A pesquisa se atrela ao que Castro (2005, p. 17) diz ser objeto de uma *Geografia Política contemporânea*, definida pela inter-relação entre política, modo e controle dos conflitos sociais, e a base material e simbólica da sociedade, neste caso o território, para nós o território e seu uso. Embora a autora delimite um campo específico, no caso a Geografia Política, se reconhece aqui, desde as reflexões levantadas por Lacoste (2012) nos anos 1960 e 1970, que a Geografia contemporânea possui um conteúdo político intrínseco, pois um bom número de fenômenos espaciais são dotados de conteúdos políticos e suas dimensões sociais: o Estado, o planejamento territorial, a urbanização, os conflitos agrários e urbanos, os ativismos e os movimentos sociais, as fronteiras, as migrações, a questão ambiental, dentre outros.

Para o desenvolvimento dos objetivos propostos para a pesquisa, empregou-se a pesquisa qualitativa no âmbito da Geografia. Para Triviños (1987) é bastante difícil definir uma pesquisa qualitativa, visto que seus suportes teóricos fundamentais são abrangentes e complexos, dificultando assim uma concepção precisa. Para ele a pesquisa qualitativa possui dois traços fundamentais, o primeiro refere-se à “natureza desreificadora dos fenômenos, do conhecimento e do ser humano; e a segunda relaciona-se com a rejeição da neutralidade do saber científico” (TRIVIÑOS, 1987, p. 125). No caso da nossa pesquisa, entre outras questões, procura-se compreender qual de fato é o papel do planejamento urbano e como ele afeta nos usos destinados ao território. Segundo Ramires e Pessoa (2013, p. 25)

A palavra qualidade deriva de *qualitas* e significa essência. Assim, qualidade designa parte essencial, aquilo que é mais importante e determinante. Qualidade sinaliza o horizonte da intensidade, que vai além da extensão. Significa outra dimensão fundamental de fenômenos qualitativos, que é sua busca de profundidade e plenitude.

A pesquisa do tipo qualitativa se justifica por ser “uma forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social” (RICHARDSON, 1999, p.79). A abordagem qualitativa permite compreender a relação tempo/espaço porque a realidade também possui um caráter intersubjetivo, construído de modo diverso entre diferentes grupos. Desta forma, a interação do pesquisador com o fenômeno, e entre o mundo real e o sujeito pesquisado é relevante para dar voz aos sujeitos e construir a rede de significados. Segundo Falsarella (2015, p. 713)

a pesquisa qualitativa não tem nenhum tipo de esquema fechado, tudo dependendo do fenômeno estudado em contexto. Ela envolve uma multiplicidade de métodos de investigação, empregados em diversas disciplinas acadêmicas, principalmente nas ciências sociais, sendo que *o estudo de caso* é considerado o método típico do *paradigma interpretativo*, bastante utilizado quando se pretende compreender e analisar determinados problemas ou situações particulares em maior profundidade.

Neste sentido, a presente pesquisa sobre a análise do processo do Plano Diretor de São Luís se encaixa no âmbito dos estudos de caso, “uma categoria de pesquisa qualitativa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente” (TRIVIÑOS, 1987, p. 133). O estudo de caso aqui é abordado a partir de uma relação que materializa, entre outras coisas, no debate público sobre o fenômeno estudado e no diálogo entre sujeitos, o pesquisador e o pesquisado, ou seja,

Considerar a pessoa pesquisada como *sujeito* implica compreendê-la como possuidora de uma voz reveladora da capacidade de construir um conhecimento sobre sua realidade que a torna co-participante do processo de pesquisa. Conceber, portanto, a pesquisa nas ciências humanas a partir da perspectiva sócio-histórica implica compreendê-la com uma relação entre sujeitos possibilitada pela linguagem (FREITAS, 2003, p. 29).

Neste sentido, a compreensão dos discursos dos sujeitos envolvidos com o processo de revisão do Plano Diretor foi de suma importância na pesquisa, nos referimos ao discurso enquanto conjunto de enunciados produzidos historicamente, dentro um contexto espacial, que envolvem um conjunto complexo de tramas de saber e poder (FOUCAULT, 2012). A abordagem qualitativa possibilita identificar as motivações que levam aos agentes sociais, na esfera pública, ao exercício de suas práticas socioespaciais, pois como escreveu Sánchez (2010, p. 94-95), os agentes que “concebem o projeto da cidade, junto com uma determinada concepção de espaço, produzem estratégias de intervenção espacial por meio do planejamento, essa estratégia é justificada pelo discurso que difunde a renovação urbana”, e sua carga desenvolvimentista, modernizadora e geradora de emprego e renda, como se observa na revisão do Plano Diretor de São Luís.

Há claramente identificado na pesquisa o que Foucault chamou de *função enunciativa*, realizada sob certas condições e regras. A função enunciativa existe na medida em que alguém fala sob uma certa condição de verdade, com autorização e um certo *status* para fazê-lo, existe ainda quando há posições de sujeito e se fala a partir de um lugar institucional determinado (FOUCAULT, 2012, p. 64-65), ou seja, nos espaços de poder se “obtem” um discurso, cuja função é legitimar e/ou funcionalizar a prática discursiva, mas em um dado momento histórico específico. Milton Santos, ao falar da indissociabilidade de objetos e ações se refere ao discurso que cada um deles detém

Os objetos têm um discurso que vem de sua estrutura e revela sua funcionalidade. É o discurso do uso, mas, também, o da sedução. E há o discurso das ações, do qual depende sua legitimação. Essa legitimação prévia tornou-se necessária para que a ação proposta seja mais docilmente aceita, e mais ativa se torne na vida social (SANTOS, M., 2002, p. 227).

Em relação ao fenômeno estudado aqui, há práticas discursivas presentes na esfera pública que tentam se legitimar através de estratégias de idealização e criação de imagens sobre um tipo de desenvolvimento urbano e em torno de determinadas atividades econômicas no município de São Luís, que tem a ver com os objetos, no caso o discurso da modernidade dos edifícios altos e as novas instalações portuárias, geradoras de empregos e que atraem investimentos.

A tese ainda apresenta um aspecto que julgamos ser imprescindível para todo e qualquer trabalho geográfico, a problematização e a definição da *Escala*. A escala é um componente cartográfico importante, pois facilita no tratamento da localização, orientação e na análise das distâncias, além disso, a cartografia “caracteriza-se como mensagem de interpretação e comunicação em torno dos aspectos qualitativos, quantitativos e dinâmicos do espaço (KNAUSS, 1997, p. 138).

Os geógrafos e outros pesquisadores se utilizam dos conhecimentos cartográficos para auxiliar no tratamento da informação geográfica. Mas a escala deve ser entendida não somente como uma relação entre dimensões entre o real e representado, mas como uma forma de representar os fenômenos “em que estão envolvidos numerosos agentes da organização do espaço” (CORRÊA, 2018, p. 294). Por isso, não se pode deixar de mencionar que as escalas não são um dado *a priori*, não são ‘naturais’, são construções históricas em contextos inerentes às dimensões espaciais da realidade, socioeconômicas e culturais, criadas por discursos político-ideológicos, portanto resultado de uma prática de poder, ou seja, compreendida antes de tudo, como “uma relação de força” (FOUCAULT, 2010, p. 15), não à toa a escala é uma escolha de repartir o espaço, muitas vezes de forma arbitrária.

No meio acadêmico, trabalhos de pesquisadores da Geografia destacam uma diferença marcante entre a *escala cartográfica* e a *escala geográfica*, a primeira constitui-se como um problema matemático, relacionado à noção de proporcionalidade, enquanto a segunda tem a ver com a representação e a análise de um fenômeno geográfico qualquer. Para Lacoste (2012) a Geografia é uma representação do mundo, desta forma os fenômenos geográficos podem ocorrer em todas as escalas, contudo, sua apreensão e percepção podem ser dificultadas dependendo da natureza do fenômeno e em parte da sua proporção. Os fenômenos da fome ou da guerra, por exemplo, exigem uma articulação em diferentes escalas, podendo abranger escalas locais até a escala global.

É bom ressaltar aqui, que não se pretende dicotomizar as escalas cartográfica e geográfica, visto que “o problema do tamanho é, na realidade, intrínseco à análise espacial e os recortes escolhidos são aqueles dos fenômenos privilegiados por ela” (CASTRO, 2001, p. 121). Sendo assim, não há escala melhor que outra, mas deve existir bom senso e clareza por parte do investigador quando considera um fenômeno como global, nacional, regional ou local. Segundo Castro (2001, p. 136):

A escala é a escolha de uma forma de dividir o espaço, definindo uma realidade percebida/concebida, é uma forma de dar-lhe uma figuração, uma representação, um ponto de vista que modifica a percepção mesma da natureza deste espaço, e, finalmente um conjunto de representações coerentes e lógicas que substituem o espaço observado.

Desta forma, a escala não diz respeito apenas a um referencial, ela diz respeito a imagem que representa. Com isso, por ser a escala também um problema matemático, pode camuflar a realidade, sendo um instrumento de negação ou até mesmo uma estratégia para dominação. Mas a escala também é na realidade “a medida escolhida para conferir visibilidade ao fenômeno. Este quando se trata de geografia humana, é socialmente construído, ou seja, produto das relações sociais e da escolha do pesquisador” (CASTRO,

2014, p. 91) ou como afirma Lepetit (2016, p. 245): “escolher uma escala consiste então em selecionar um nível de informação que seja adequado ao nível de organização a ser estudado”. Os mapas, além das cartas e plantas devem ser encarados como produtos da representação social do espaço e, portanto resultado da relação da sociedade com a realidade geográfica.

A escala escolhida para esta pesquisa – chamada de “geográfica” por Castro (2001) e de “conceitual” por Corrêa (2018) é a intraurbana, no município de São Luís, cidade que polariza uma região metropolitana de 13 municípios, articulada com a escala da rede urbana e regional; mais que isso, é conectada com outras metrópoles nacionais e com os mercados dos países centrais, sobretudo através dos portos do Itaqui, Ponta da Madeira e ALUMAR.

O recorte escalar da pesquisa situa-se entre o que Marcelo Lopes de Souza, ao classificar os níveis escalares do planejamento urbano, denomina de *mesolocal* e *macrolocal*, o primeiro “corresponde ao que se poderia chamar de ‘nível local *strictu sensu*’: a cidade ou, também o recorte associado ao Estado local, o *município* [...] este nível define, igualmente um espaço de referência para mobilizações e reivindicações (SOUZA, 2006a, p. 107-108). Já o nível Macrolocal

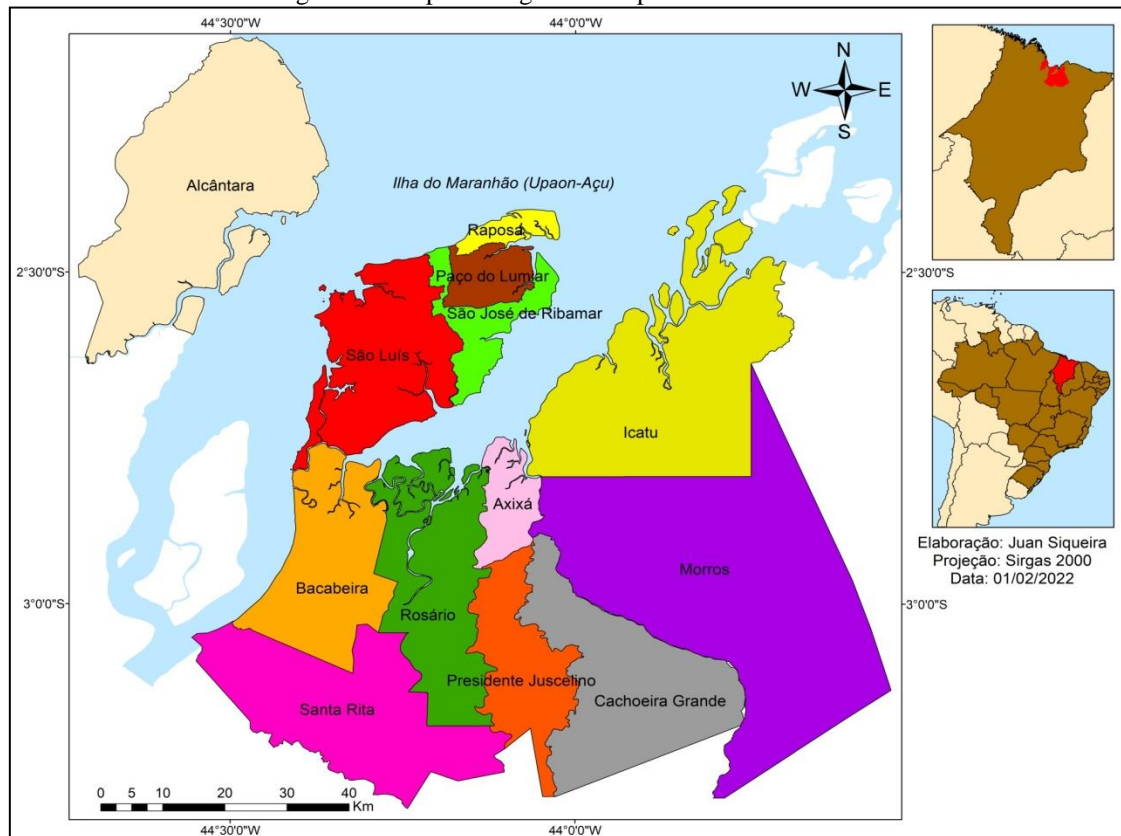
equivale a uma espécie de “nível local ampliado” e corresponde à situação típica de metrópoles (e, formalmente, “regiões metropolitanas” ou áreas metropolitanas) em que diversas unidades mesolocais (cidades, municípios) se integram de modo denso, formando uma espécie de “minissistema urbano”. Esse “minissistema urbano” é costurado por fluxos como o *commuting* de trabalhadores e, eventualmente (e desejavelmente), a integração de certos serviços públicos de interesse comum (SOUZA, 2006a, p. 108).

A escala de análise da pesquisa, embora esteja dentro dos limites de um espaço definido político-administrativamente, o município de São Luís, num nível mesolocal, não pode deixar de ser considerado também o nível macrolocal, já que sua influência polariza lugares que extrapolam seus limites não somente através da mancha urbana e dos serviços que oferece aos municípios da RMGSL, com migrações pendulares diárias, mas de outras cidades maranhenses por causa de seus serviços de saúde, educação e lazer, além de cidades brasileiras e estrangeiras através de atividades como o turismo. São Luís soma 1.014.837 habitantes, com densidade demográfica de 1.215,69 pessoas km². A estimativa de população absoluta em 2021 para o município foi de 1.115.932 habitantes (IBGE, 2010, 2021), polarizando uma região metropolitana com 13 municípios² (MARANHÃO, 2015).

² Pela Lei Estadual Complementar nº 174/2015, em seu Art. 2º: “Integram a Região Metropolitana da Grande São Luís os Municípios de Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Paço do Lumiar, Raposa, Rosário, Santa Rita, São José de Ribamar e São Luís”. A população estimada para a RMGSL é de 1.656.503 (IBGE, 2021).

Levando em consideração a orientação metodológica em destaque, a tese empregou técnicas que valorizam a coleta de informações necessárias ao entendimento do objetivo já discriminado. Destacam-se, neste aspecto, além de uma densa revisão bibliográfica sobre o tema, incluindo pesquisas em livros, artigos científicos, teses, dissertações, jornais (impressos/eletrônicos), mapas, filmes, vídeos, iconografia e a leitura e interpretação dos textos da legislação urbana, três principais técnicas: a observação, a coleta documental e a realização de entrevistas.

Figura 1 – Mapa da Região Metropolitana de São Luís



Fonte: Elaborado por Juan Siqueira (2022)

A *observação* incluiu ações do pesquisador no processo de revisão e reformulação do Plano Diretor, através de seus projetos de lei, participação nas reuniões do Conselho da Cidade (CONCID) e nas audiências públicas sobre a discussão do projeto, ida às reuniões, nos encontros periódicos que os movimentos sociais fizeram para planejar ações e formular ideias sobre o tema. A observação foi essencial nas audiências públicas, já que as atas das mesmas nunca foram publicizadas, ou seja, sem a observação, sem a obtenção das informações e dos momentos de seus acontecimentos, sem as fotos, sem as anotações, ficaria uma lacuna na pesquisa difícil de ser preenchida.

A *análise documental* incluiu as “fontes de primeira e segunda mão” (ECO, 2016, p. 50): a legislação urbana do passado e do presente, incluindo, principalmente, uma leitura

crítica e uma interpretação dos Planos Diretores de 1975 (Lei nº 2.155), de 1992 (Lei nº 3.252), de 2006 (Lei nº 4.669) e do projeto de lei nº 174/2019 que versa sobre o novo Plano Diretor³. Ainda como fontes de primeira mão, foram analisadas os discursos contidos nas atas do CONCID em que foram costuradas decisões transformadas em textos do Plano Diretor. Houve a análise de um conjunto de reportagens em periódicos impressos e eletrônicos, válida para o registro dos discursos e suas respectivas ideologias que circulam em torno da execução, em São Luís, da legislação urbana. Além disso, se fez uma pesquisa iconográfica histórica, mais atual e também de imagens captadas pelo autor no processo.

O arcabouço documental foi útil durante toda a pesquisa, alguns locais foram visitados para coletas de dados, são eles o site e o prédio da Biblioteca Pública Benedito Leite e da Casa de Cultura Josué Montello, além dos sites de jornais locais.

A realização de *entrevistas* foi outra técnica de grande valia para se poder compreender melhor o fenômeno estudado. A entrevista é um encontro e uma troca de palavras, face a face, na qual uma pessoa, no caso o entrevistador, tenta obter informações, opiniões, dados ou crenças de outra pessoa, o entrevistado ou grupo de pessoas. Segundo Kapp (2020, p. 9), “entrevistas são oportunidades de uma interação com pessoas e mundos que não existiria por outros meios”. É possível identificar uma gama de tipos de procedimentos de entrevista nas Ciências Humanas e Sociais, como as projetivas, as histórias de vida, os grupos focais, as estruturadas, abertas e as semiestruturadas.

Para efeitos desta tese, se escolheu trabalhar com o tipo de entrevista semi-estruturada, pois ela combina perguntas abertas e fechadas, em que o entrevistado discorre sobre o tema proposto. Levantou-se um conjunto de questões previamente definidas, que serviram para nortear o tema, dando o maior tempo possível ao entrevistado, embora, não raro, houvesse intervenções por parte do pesquisador, a fim de capturar elementos vistos como necessários para o entendimento do fenômeno estudado, ou seja, este tipo de entrevista se dispõe a entender como os agentes consultados, de diferentes maneiras, mantêm relação com o processo de revisão do Plano Diretor no município.

A entrevista semiestruturada, de acordo com Triviños (1987, p. 152), “favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...] além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações”, estas podem ser coletadas de forma mais livre, já que o

³ A minuta do projeto de lei foi entregue ao Presidente da Câmara de Vereadores, Osmar Filho, pelo Prefeito de São Luís Edivaldo Holanda Júnior no dia 25 de junho de 2019 com ampla divulgação nas diversas mídias locais, nas redes sociais dos dois políticos e também nos sites do Executivo e do Legislativo municipais (ver foto da Figura 48).

entrevistador pode fazer perguntas adicionais no decorrer do processo e que não estavam planejadas. Esta tese (e suas entrevistas) se aproxima mais do que Kapp (2020, p. 15) chamou de *etnografias*, que não propõe “uma pesquisa inteiramente pautada em métodos e premissas da Etnografia, mas indica que o objeto, campo ou recorte da pesquisa é um contexto sócio-espacial concreto”, aos quais os informantes pertencem e do qual o pesquisador já possui certo conhecimento e familiaridade.

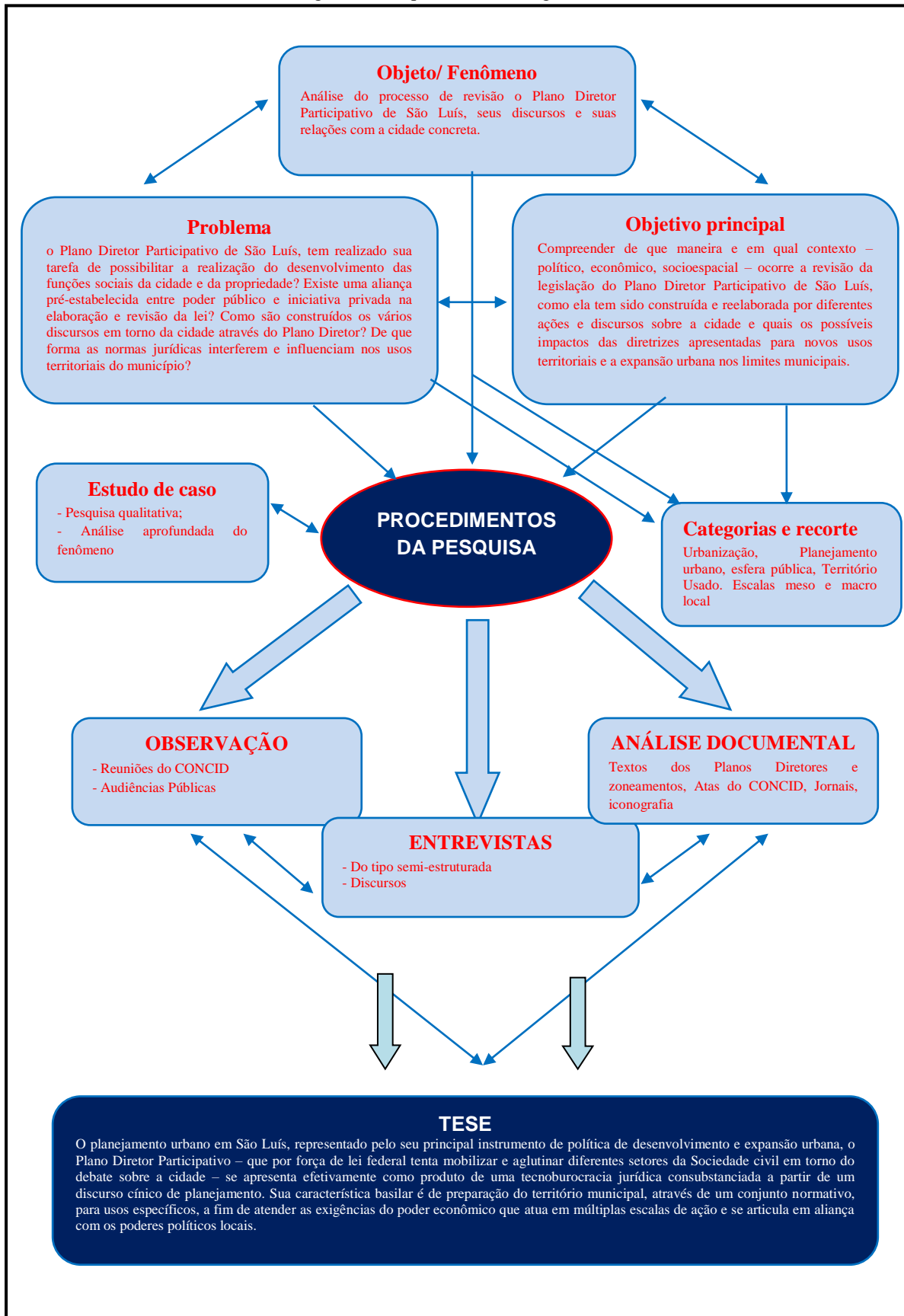
Nesta pesquisa, se fez necessário investigar a regularidade dos enunciados e seus significados, a descrição dos fatos os quais se encontram nos *arquivos* como disse Foucault (2012), ou seja, o que merece ser lembrado e conservado nos discursos. Esses discursos estão postos na esfera pública, não só na grande mídia, mas em grande parte nela, e possuem características próprias ligadas ao poder e ao controle da informação. Por outro lado, com a expansão das mídias sociais, se formou também um debate que extrapola a mídia hegemônica.

Por isso, a fala social exposta nas entrevistas, nos espaços físicos de debate, na mídia, enfim, na esfera pública, permitiu compreender as motivações, os interesses e as vivências dos sujeitos sobre o fenômeno estudado que está interligado com a cidade, pois segundo Sánchez (2010, p. 83), “o discurso produzido [sobre a cidade] é portador de representações e da visão de mundo daqueles atores envolvidos no projeto”, e possuem influência nos usos territoriais. As representações veiculadas pelos discursos revelam diversas significações e são parte da criação de uma imagem sobre a cidade.

Pelo exposto, foram selecionados 8 (oito) entrevistados que participaram ativamente do processo de revisão do Plano Diretor desde 2014, destes, 5 (cinco) são ou foram conselheiros quando da discussão e reformulação da proposta no CONCID, os outros estiveram nas discussões nas audiências públicas e possuem outras experiências participativas na cidade. Além destas entrevistas, foram selecionadas falas destes e de outros agentes presentes nas mídias sociais, como programas de entrevistas e em canais institucionais também, o que permitiu analisar os diferentes discursos sobre o Plano Diretor e o município de São Luís. São discursos ligados às visões do poder público, do mercado, dos movimentos sociais e da população que se aglutinou em torno destes ao longo do processo. As transcrições das entrevistas estão grafadas na tese em itálico, diferente das transcrições das falas presentes na mídia, que aparecem escritas normalmente.

Portanto, os critérios de escolha se deram com o intuito de perceber as diferenças marcantes entre esses discursos e quais suas funções na esfera pública, em um processo que se diz participativo, popular e democrático.

Figura 2 – Esquema metodológico da tese



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base no objeto delineado, na sua problematização, na descrição de seu objetivo e nos seus procedimentos teórico-metodológicos, a tese é, portanto, exposta e discutida: o planejamento urbano em São Luís, representado pelo seu principal instrumento de política de desenvolvimento e expansão urbana, o projeto do Plano Diretor Participativo – que por força de lei federal tenta mobilizar e aglutinar diferentes setores da Sociedade Civil em torno do debate sobre a cidade – se apresenta efetivamente como produto de uma tecnoburocracia jurídica consubstanciada a partir de um discurso cínico de planejamento. Sua característica basilar é de preparação do território municipal, através de um conjunto normativo, para usos específicos, a fim de atender as exigências do poder econômico que atua em múltiplas escalas de ação e se articula em aliança com os poderes políticos locais.

Desta maneira, a prioridade da revisão do Plano Diretor de São Luís, verificada no decorrer da pesquisa, é ampliar um território a fim de transformá-lo em zona urbana para ser destinado às atividades econômicas e industriais, com previsão de instalação de um mega terminal portuário privado, com investimentos bilionários no golfo maranhense, chamado de *Porto São Luís*, uma reserva territorial localizada na zona rural que deve ser usada para objetivos de acumulação e reestruturação produtiva de alcance escalar global, dinamizando e aquecendo também o mercado imobiliário local.

A tese se divide em 4 capítulos, o primeiro, intitulado “*Urbanização, planejamento e reforma urbana no Brasil*”, versa sobre o arcabouço teórico do trabalho, nele são apresentados categorias e conceitos que fazem parte do método, já que “o conceito só é real na medida em que é atual” (SANTOS, M., 2014b, p. 19), isto é, são compreendidos em sua História no presente, ou como disse Haesbaert (2014, p. 28), “toda proposição conceitual, profundamente mutável, sempre é contextualizada geográfica e historicamente através dos sujeitos específicos que a mobilizam e como que lhe dão vida”. Foi fundamental para a pesquisa compreender o processo de urbanização, isto porque na nossa concepção, as normas e as leis são consequências da indissociabilidade entre o conjunto de materialidades e as ações nelas, ocorridas no espaço.

A compreensão teórica de planejamento, desenvolvimento urbano e da reforma urbana foram também fundamentais neste primeiro capítulo, pois possibilitaram formar ideias de como elas se processam no território objeto da pesquisa, além de permitir o entendimento destes conceitos na História e de como o Plano Diretor, enquanto instrumento jurídico sobre o espaço urbano é visto e aplicado em diferentes contextos.

O capítulo dois, de nome “*O espaço urbano ludovicense, expansão e planejamento*” aborda o histórico das ações estatais de planejamento urbano em São Luís desde 1936, quando foi feito um código de posturas e um zoneamento de vertente moderna, influenciado pelo regime varguista, passando pelo *Plano de Expansão Urbana* formulado pelo engenheiro Ruy Mesquita em 1958, mas, sobretudo pelos programas habitacionais oriundos da ditadura militar, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), o Plano Diretor de São Luís de 1975 e seu código de zoneamento, época em que houve uma estruturação significativa no espaço urbano de São Luís, até chegar ao Plano Diretor e no Zoneamento de 1992, pós-Constituição de 1988.

“*A experiência do planejamento urbano em São Luís no século XXI: do Plano Diretor de 2006 às reuniões no CONCID*” é o título do terceiro capítulo, ele contém uma análise do processo que culminou com a aprovação do Plano Diretor em outubro de 2006, a primeira experiência participativa sobre uma legislação urbana em São Luís. Traz ainda o início do processo de sua revisão até as reuniões no Conselho da Cidade para a construção da proposta, com seus embates, tensões e contradições.

O último capítulo, nomeado de “*As audiências públicas e a proposta de revisão do Plano Diretor de São Luís: cinismo, discurso desenvolvimentista e uso do território*”, analisa a revisão do Plano Diretor a partir das discussões das audiências públicas, nelas foi possível perceber ainda mais as nítidas diferenças nos discursos em torno da proposta, uma arena pública de debate que alcançou a mídia local e levantou pontos relevantes sobre qual o modelo de desenvolvimento de cidade se quer. Foi possível identificar um tipo de discurso cínico sobre o planejamento urbano à serviço dos interesses econômicos, com repercussões tanto no plano simbólico, quanto na realidade concreta.

2 URBANIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E REFORMA URBANA NO BRASIL

A cidade constitui, em si mesma, o lugar de um processo de valorização seletivo. Sua materialidade é formada pela justaposição de áreas diferentemente equipadas, desde as realizações mais recentes, aptas aos usos mais eficazes de atividades modernas, até o que resta do passado mais remoto, onde se instalam usos menos rentáveis, portadores de técnicas e de capitais menos exigentes. Cada lugar, dentro da cidade, tem uma vocação diferente, do ponto de vista capitalista, e a divisão interna do trabalho a cada aglomeração não lhe é indiferente. Assim, as diversas combinações infraestruturais correspondem diversas combinações supraestruturais específicas (SANTOS, M. 2009, p. 125)

2.1 Urbanização, uso do território e crise urbana no contexto brasileiro

A cidade é um fenômeno antigo, Castells (2011, p. 41-42) afirma que ela surgiu no “fim do neolítico (3.500 a.C à 3.000 a.C), no momento em que as técnicas e as condições sociais e naturais do trabalho permitiram aos agricultores produzir mais do que tinham necessidade para subsistir”. Dessa forma, os grupos sociais não precisavam mais residir nos espaços da produção agrícola, embora fossem dependentes destes. A cidade antiga possuía funções político-administrativas, jurídicas e, principalmente, religiosas, sendo produto do trabalho escravo.

Na era medieval, a cidade ganha corpo a partir das trocas comerciais, mesmo com o poder dos senhores feudais. É preciso evitar o engano de conceber a época feudal “como um período em que o comércio houvesse desaparecido e ao qual o uso do dinheiro fosse estranho. Daí o controle e fundação da cidade viessem a ser tomados como fonte valiosa da renda feudal adicional”, escreveu Dobb (1983, p. 52-53) em sua obra *A Evolução do Capitalismo*. As trocas se intensificaram, o trabalho livre já era uma realidade, bem como a formação inicial de uma nova e poderosa classe social nos séculos XIV e XV, a burguesia.

A prosperidade comercial burguesa coincidiu com a expansão ultramarina europeia que dominou grandes extensões de terra na América e aumentou as trocas comerciais com África e Ásia, contribuindo para o surgimento e o desenvolvimento de um número maior de cidades. A Primeira Revolução Industrial inglesa, ocorrida na segunda metade do século XVIII, favoreceu ainda mais a expansão das cidades e a urbanização, que ofereceram “mão de obra e mercado para as indústrias” (CASTELLS, 2011, p. 45). A estrutura agrária e a economia doméstica deram, gradativamente, lugar aos centros urbanos, à economia manufatureira e mais tarde à maquinaria.

Pode-se considerar que a cidade, enquanto forma urbana é produto da ação e da dinâmica social de grupos humanos no espaço. Para Carlos (2007, p. 20) a cidade pode ser compreendida como construção humana, “produto histórico-social, contexto no qual a cidade

aparece como trabalho materializado, acumulado ao longo de uma série de gerações, a partir da relação da sociedade com a natureza”. Essa construção humana de que fala Carlos é um processo antigo, que ao longo do tempo histórico deriva de interesses e estratégias de certos grupos sociais em se apropriar de porções de terra na cidade.

Assim, a cidade é possuidora de dois tipos de produção, uma material, observada na fabricação, utilização e circulação de objetos técnicos, e outra simbólica, abstrata, representada pela maneira como os indivíduos dão sentido aos objetos que os cercam, em que o aspecto subjetivo é o preponderante. O desenvolvimento e a expansão das cidades no mundo e no Brasil, sobretudo, a partir do século XIX, fez com que cientistas sociais, geógrafos, sociólogos, historiadores, economistas, urbanistas e antropólogos chegassem a problematizar e analisar mais de perto o fenômeno da *Urbanização*.

O entendimento clássico de urbanização tem a ver com o quantitativo populacional, versa sobre a predominância da população urbana sobre a rural. Este fenômeno se liga também, à morfologia e características do sítio urbano, à produção e circulação de mercadorias (industrialização-consumo), aos equipamentos urbanos, ao setor de serviços e aos modos de vida na cidade (dimensão subjetiva-cultural), dentre outras características. Clark (1991) entende o fenômeno da urbanização a partir do conjunto de valores, expectativas e estilos de vida presentes no espaço urbano. Ele não exclui o processo de trocas de mercadorias e industrialização, mas enfatiza a importância dos lugares urbanos para os comportamentos dos grupos nas cidades.

Corrêa (2018) admite que a urbanização tenha inúmeros sentidos, manifestando-se de vários modos. Para ele, a *forma espacial* é um aspecto central no entendimento urbano, já que é “vista como reflexo, meio e condição social ou, em outra perspectiva não dissonante, como resultado de complexas relações entre processo (estrutura em movimento) e função” (CORRÊA, 2018, p. 146), ou seja, tempo e espaço estão presentes e as formas espaciais, sua morfologia, uma mistura de tempos desiguais, são resultado da dinâmica entre sociedade e espaço. O urbano é preenchido por múltiplos e variados objetos, que só possuem sentido enquanto realidade social. Para Castells (2011, p. 46)

O termo *urbanização* refere-se ao mesmo tempo à constituição de formas espaciais específicas das sociedades humanas, caracterizadas pela concentração significativa das atividades e das populações num espaço restrito, bem como à existência e à difusão de um sistema cultural específico, a cultura urbana.

O fenômeno da urbanização moderna é um processo que não pode ser entendido fora de uma Geografia do capitalismo, seja na sua fase comercial, industrial ou monopolista-financeira. Muitos autores e autoras trabalham com perspectivas variadas, mas concordam que

o desenvolvimento das cidades com a consequente urbanização só pode ser compreendido dentro de uma teoria social do espaço e do desenvolvimento desigual e contraditório do capitalismo, a exemplo das contribuições de Edward Soja, Manuel Castells, David Harvey, Milton Santos, Ester Limonad, Maria Encarnação Spósito, Neil Brenner, dentre outros.

Para Soja (1993), a cidade passa a ser vista como ponto de *controle da reprodução da sociedade capitalista*, em termos de força de trabalho, troca e dos padrões de consumo. Castells (2011) fala em *produção social das formas espaciais*, articuladas ao sistema econômico capitalista. Harvey (2005, 2011) se refere aos excedentes de capital direcionados aos espaços construídos; Santos, M. (2013) usa termos como *cidade do capital monopolista* e *cidade corporativa*. Limonad (1999) se refere a uma forma de *estruturação do território*, onde o peso dos lugares varia historicamente em função de condições e processos sociais, econômicos, políticos e culturais. Para Spósito (1999, p. 84),

a urbanização da Sociedade não compreende apenas a dinâmica demográfica de concentração dos homens, ou a dinâmica econômica de concentração das riquezas, nem as formas concretas que expressam ou determinam tal dinâmica, mas seu conteúdo social e cultural.

Embora a urbanização se relacione com a concentração da população urbana, com mudança de comportamento, com o disciplinamento do espaço e com a ideia de civilização, como já observou Costa, M. C. (2001) ao analisar a urbanização no Ceará, pode-se inferir que ela [a urbanização] se manifesta como processo espaço-temporal de múltiplas escalas, no qual as ações sociais interagem permanentemente com a estruturação territorial, expressa pelo conjunto de objetos técnicos, seja através das necessidades ilimitadas criadas pela vida urbana (consumo), pelos fluxos presentes no interior da divisão interna do trabalho em cada aglomeração, e/ou pelos diversos usos do território, condicionados, promovidos e determinados por agentes variados. Para David Harvey, a urbanização é um conjunto de processos sociais que

produz diversos artefatos: formas construídas, espaços produzidos e sistemas de recursos de qualidade específica, todos organizados numa configuração espacial distintiva. A ação social subsequente deve levar em consideração esses artefatos, pois muitos processos sociais se tornam fisicamente canalizados por esses artefatos. A urbanização também estabelece determinados arranjos institucionais, formas legais, sistemas políticos e administrativos, hierarquias de poder, etc. Isso também concede qualidades objetivadas à “cidade”, que talvez dominem as práticas cotidianas, restringindo cursos posteriores de ação (HARVEY, 2005, p. 170).

De acordo com Brenner (2018, p. 294), a urbanização é um fenômeno que ocorre em uma “dialética de implosão (concentração, aglomeração) e explosão (extensão do tecido urbano, intensificação da conectividade interespaçial em diferentes lugares, territórios e

escalas)”. No urbano, as relações socioespaciais contraditórias do capitalismo são territorializadas, mas simultaneamente se generalizam. Para Limonad (1999, p. 82)

a urbanização seria uma forma de estruturação do território, onde o peso dos lugares varia historicamente em função dos condicionantes e processos sociais, econômicos, políticos, e por vezes culturais que tomam corpo. E a rede urbana seria a expressão cristalizada de diferentes estruturações do espaço em diferentes tempos históricos.

Como a urbanização não ocorre uniformemente sobre o espaço, é importante que sejam identificadas suas diversas escalas no que tange aos processos e especificidades socioespaciais. Nesta perspectiva, a urbanização está diretamente ligada ao conceito espacial de *território usado*, – prenhe de tensões, formas de dominação e relações de poder – que “abriga as ações passadas, já cristalizadas nos objetos e normas, e as ações presentes, as que se realizam diante de nossos olhos” (SILVEIRA, 2009, p. 129). O uso do território é realizado por todos os tipos de agentes, sendo, portanto, uma totalidade partida em duas matrizes: de um lado a materialidade, representada pelas configurações territoriais⁴ e, por outro lado, as ações, constituídas por relações sociais e decisões políticas.

Como já se explicitou na parte introdutória deste trabalho, é o uso do território que faz dele objeto da análise social (SANTOS, M. 2005). No caso brasileiro isto nos remete a um entendimento das diferenciações dos lugares em virtude da seletividade com que são escolhidos – pelo Estado e pelas empresas – os componentes de densidade técnica, normativa e informacional.

A população mundial hoje é de 7 bilhões e 700 milhões de seres humanos, dos quais 56,2% vivem em cidades. As previsões é que até 2030, 60,4% da população do planeta resida em áreas urbanas (UNFPA, 2020). A expansão populacional urbana no mundo é contínua, embora com variações de crescimento entre regiões e países do mundo. Esse crescimento, no entanto, não é homogêneo. Entre os países com grande crescimento populacional urbano se destacam, atualmente, a Índia, a China e a Nigéria.

Nas últimas seis/sete décadas houve intensa expansão urbana no mundo, sobretudo, em países periféricos e semiperiféricos, como Índia, México, China e Brasil, onde centenas de milhões de pessoas migraram para as cidades. No caso específico do Brasil, o caráter histórico de concentração fundiária, aliado às mudanças produtivas no meio rural, advindas da revolução verde, gerou uma “modernização conservadora” (GUIMARÃES, 1977) agrícola capitalista, que ressignificou o valor de terras no campo, cada vez mais

⁴ “são o conjunto dos sistemas naturais, herdados por uma determinada sociedade, e dos sistemas de engenharia, isto é, objetos técnicos e culturais historicamente estabelecidos. As configurações territoriais são apenas condições. Sua atualidade, sua significação real advém das ações realizadas sobre elas” (SANTOS, SILVEIRA, 2001, p. 248)

baseado na exploração do trabalho assalariado, inserção de alta tecnologia e exportação massiva de produtos primários para o mercado global.

A urbanização é um fenômeno que teve grande aceleração no Brasil na segunda metade do século XX e ainda constitui um processo em expansão nos dias atuais, embora de forma mais lenta. De acordo com Santos, M. (2013), a urbanização tem no século XVIII o seu início, situada no deslocamento da população abastada rural para os nascentes núcleos urbanos. Oliveira, F. (1982), em texto clássico sobre a relação entre o Estado e o Urbano, afirmou que as principais cidades coloniais brasileiras – dentre elas São Luís – foram mais do que cidades burocráticas, já que tais núcleos urbanos, sobretudo os litorâneos, além de possuírem um caráter agroexportador de produtos primários, possuíam um tipo de divisão social do trabalho ligada com uma forma específica do capital que controlava desde cima a economia agroexportadora, a hegemonia do capital comercial.

Com o desenvolvimento econômico destas cidades – que se tratavam de incipientes núcleos urbanos com aglomerados de pessoas –, elas começaram a obter importância para o Brasil, atraindo, conseqüentemente, um contingente maior de pessoas. Três capitais contavam com mais de cem mil habitantes em 1872, Rio de Janeiro, Salvador e Recife; já “em 1900, havia quatro cidades com mais de cem mil habitantes e uma beirava essa cifra” (SANTOS, M. 2013, p. 23).

A partir dos anos 1930, a vida urbana começa a ter um maior destaque no país, em função do planejamento implementado pela gestão de Getúlio Vargas. Nos anos 1940, os complexos industriais, sobretudo da siderurgia, além de uma maior diversificação de serviços nas áreas urbanas, permitiram uma atração maior em direção às cidades, uma vez que havia também mão de obra ociosa e sub-ocupada nas zonas rurais (CARVALHO, 2016). Nas décadas subsequentes, com a gestão de Kubitschek, a industrialização se diversificou ainda mais, aumentando substancialmente as migrações campo-cidade, até que em 1970 a população brasileira passa a viver em sua maioria nas cidades, sendo que em 1980, todas as regiões do país já apresentavam a população urbana maior que a rural (IBGE, 2010).

Desta maneira, a urbanização brasileira foi, em larga medida, financiada pelo Estado, com a construção de moradias a partir de 1964, através da criação do Banco Nacional de Habitação (BHN) e do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), isto propiciou um “gigantesco movimento de construção urbana necessário para o assentamento residencial dessa população, bem como para a satisfação de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transporte, saúde, energia, etc.” (MARICATO, 2013, p. 18). A população mais empobrecida, que migrou às cidades, encontrou formas de se instalar e habitar em terras

urbanas, pois o Brasil “é um país cuja urbanização é marcada por um processo de periferização” (ALVES, C., 2014, 286), onde estão assentadas moradias desprovidas de infraestrutura, geralmente localizadas nas periferias, em manguezais, margens de rios, lixões, encostas de morros, etc.

De acordo com o último Censo do IBGE (2010), o Brasil possui uma taxa de urbanização de 84,4%, no entanto, em 2017 o próprio órgão utilizou uma nova metodologia para caracterização das áreas urbanas e rurais – que poderá subsidiar o Censo de 2022 – colocando 76% da população brasileira em áreas predominantemente urbanas, que correspondem somente a 26% do total de municípios. Já a maior parte dos municípios é rural, mas abrangem apenas 17% da população.

O afluxo de migrantes em direção às cidades brasileiras provocou o que se convencionou chamar de *macrocefalia urbana*, própria dos países da periferia capitalista, onde houve um processo de modernização de atividades econômicas em metrópoles específicas, propiciando uma concentração cumulativa que resultou na convergência de fluxos migratórios, déficit no número de empregos e habitações, ocupações desordenadas e baixos salários (SANTOS, M. 2018), ou seja, a modernização aprofundou as desigualdades já existentes, geradas num passado distante, pois sempre esteve apoiada numa maior concentração de renda e riqueza.

As primeiras metrópoles brasileiras, em que pesem os problemas sociais persistentes, ofereciam – ao menos no discurso – “condições vantajosas” para os numerosos contingentes que para lá se deslocavam, isto foi demonstrado, a partir de diferentes olhares, por Maricato (1982) e Santos, M. (2013), e consistia na busca de empregos nos ramos da indústria e construção civil, na rápida expansão do setor de serviços. No entanto, o desenvolvimento metropolitano brasileiro veio acompanhado de problemáticas econômicas, sociais e ambientais severas, tais como a falta de moradias e a intensa expansão urbana horizontal, a carência de infraestrutura, o crescimento da economia informal, a poluição, o trânsito caótico, e a ocupação de áreas de mananciais, etc. De acordo com Santos e Silveira, (2001, p. 287):

A metrópole é o lugar em que se dão sucessivas adaptações ao moderno, sem atenção ao preexistente. Todavia, o custo do alheamento com o qual se implanta essa modernidade representa um peso sobre os outros aspectos da vida local, mediante custos públicos e privados, custos federais, estaduais e municipais. Tais adaptações ao moderno representam lógicas distantes, que incidem sobre sub-áreas privilegiadas mediante uma evolução que se realiza com a recusa a uma vocação própria e a um destino produzido de dentro do organismo urbano. Toda a cidade, entretanto, sofre os resultados desse processo.

Pelo exposto, as diferenças entre o moderno, que se impõe pela força econômica da propriedade privada do solo e o preexistente ou arcaico, define-se enquanto *segregação socioespacial*. Muitos sociólogos, geógrafos e urbanistas veem a propriedade privada como a causa da “segregação socioespacial”, a exemplo de Topalov (1979), Villaça (1998), Marcuse (2004), Carlos (2006), Burnett (2009) e Castells (2011), só para citar alguns. De forma geral, a *segregação* pode ser definida como “tendência à concentração de determinado grupo social em área específica, sem, portanto haver exclusividade” (VILLAÇA, 1998, p. 21). Castells fala em “estratificação urbana” em correspondência à noção de “estratificação social”, em que a distância social possui uma forte expressão espacial. Ele chama de *segregação urbana* a “tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo a disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia” (CASTELLS, 2011, p. 250).

Essa tendência é bem visível nas metrópoles brasileiras, pois a moradia é o elemento mais facilmente observado no que tange às diferenciações espaciais do solo urbano entre classes sociais, da qual a propriedade privada é o principal algoz das classes subalternas. Para Alvarez (2013, p. 113), “a segregação urbana se expressa na morfologia profundamente desigual das habitações, na dificuldade e/ou impossibilidade de acesso à centralidade urbana e aos serviços”. Neste sentido, os pobres urbanos ou grupos dominados não estão em conformidade com os padrões de produção e consumo no espaço urbano, por isso ocupam áreas desfavoráveis à habitação (loteamentos clandestinos e/ou irregulares). Enquanto os grupos dominantes e abastados moram em áreas valorizadas e com maior infraestrutura.

Outro conceito importante sobre diferenciações espaciais nas cidades brasileiras é o de *espoliação urbana*, elaborado ainda nos anos 1970 por Lúcio Kowarick para a realidade de São Paulo. Kowarick (1979, p. 59) apontou que durante “o regime autoritário dos militares, apesar da prosperidade econômica, houve um avanço significativo da pauperização em áreas metropolitanas do país”. Este padrão de acumulação só seria possível a partir da dominação e manutenção de um vasto Exército Industrial de Reserva por parte do regime militar. A partir desse regime de superexploração do trabalho⁵, o autor afirma que

A espoliação urbana é a somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta (KOWARICK, 2000, p. 22).

⁵ A superexploração do trabalho é uma forma de exploração que desvaloriza o valor da força de trabalho. Para Carcanholo (2004, p. 11), isto “implica no acréscimo da proporção excedente/gastos com força de trabalho, ou na elevação da taxa de mais-valia, seja por arrocho salarial e/ou extensão da jornada de trabalho, em associação com o aumento da intensidade do trabalho”.

Entende-se aqui que a ideia de espoliação urbana ainda é atual porque está, antes de tudo, ligada à acumulação de capital, às lutas dos trabalhadores pelo acesso à terra, à habitação e aos bens de consumo coletivo, fatos comuns em toda grande aglomeração urbana brasileira. Neste sentido, as reivindicações sobre o Estado por parte das classes trabalhadoras, autônomos e desempregados são de suma importância, pois o “investimento que injeta no tecido urbano é fator de intensa valorização diferencial da terra, aparecendo como ator importante no processo de especulação imobiliária e segregação social” (KOWARICK, 2000, p. 23). Tradicionalmente os investimentos públicos são direcionados às classes dominantes em detrimento da massa trabalhadora.

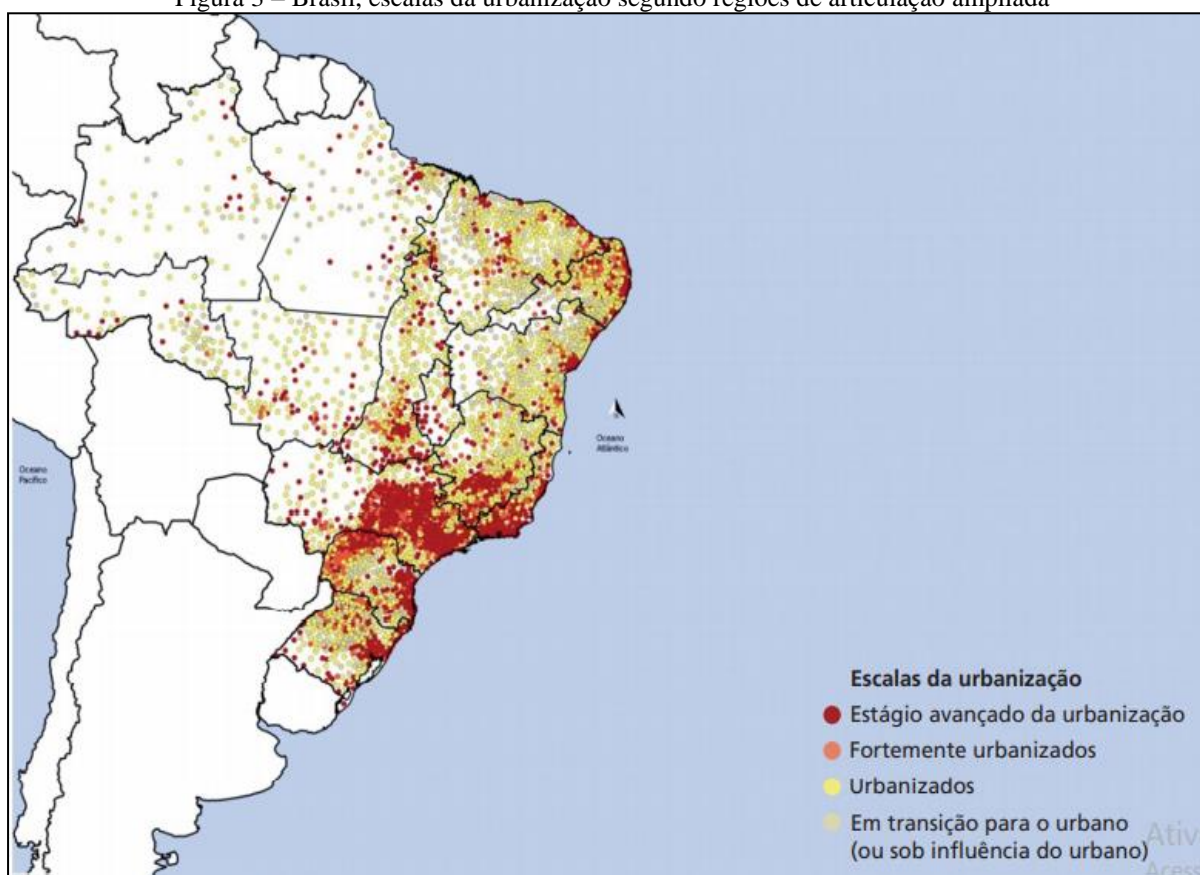
O movimento que gera desigualdades no espaço acontece de forma acelerada no Brasil por conta dos incorporadores imobiliários, muitas vezes financiados pelo Estado e partícipes do movimento do capital, e que possuem um papel decisivo na consolidação das diferenças socioespaciais urbanas. Costa, M. C. (1988, p. 41-44), ao falar de agentes produtores do espaço em Fortaleza, afirma que o Estado, através de suas ações e normas, contribui para uma valorização diferencial do solo urbano. Os incorporadores modificam a dinâmica urbana expulsando camadas populares ao selecionarem áreas para a construção de condomínios residenciais, edifícios comerciais, shoppings centers, galerias, entre outras, com a finalidade precípua de acumular capital.

Pelo exposto, é legítimo afirmar que o processo de espoliação urbana ainda é característica preponderante nas metrópoles do Brasil, já que possui como fundamento a lógica de reprodução e acumulação do capital. E é preciso afirmar, ainda, que esta crise urbana, da qual a macrocefalia e a espoliação são tributárias, antes de tudo, é parte integrante da crise estrutural do *sistema-mundo*⁶ capitalista, em que a periferia é objeto de exploração, sendo a cidade o *locus* desta concentração contínua do comando econômico estratégico, uma nova dualidade “mundializada pelo capital e atravessada por divisão social inédita entre populações imobilizadas nesses verdadeiros *containers* urbanos e a nova classe dominante em estado de secessão” (ARANTES, 2001, p. 302). Isto vale tanto para metrópoles mundiais no centro e na periferia, como também para metrópoles recentes, mas que são representativas por se conectarem a esse mercado mundial, a exemplo de São Luís e sua relevância portuária.

⁶ A partir da análise do sistema-mundo, os Estados coexistem e atuam em uma estrutura sistêmica única de poder interestatal que pode ser entendida a partir de seus distintos níveis de força e influência econômica e cultural relativa, onde os estados mais poderosos são identificados como centrais e os de menos poder como periféricos. Dadas as especificidades de cada caso e o dinamismo do sistema internacional, pode-se falar em centros e periferias coexistindo em uma totalidade sistêmica identificada como economia-mundo capitalista (WALLERSTEIN, 2012).

A nova dualidade urbana a que Arantes (2001) se refere encontra explicação nas diferenciações no mundo do trabalho, nas relações entre um *setor informal x setor formal*, coisa que Santos, M. (2018) já havia analisado de forma aprofundada nos anos 1970, quando forjou uma teoria abordando uma dualidade específica da urbanização de países subdesenvolvidos: *os circuitos inferiores e superiores da economia*, os quais vêm sofrendo mutações nos últimos anos, entre modernização nos serviços, desemprego estrutural, concentração de renda e desindustrialização. Tais mutações foram capazes de determinar a densidade urbana de uma cidade, com impactos importantes para o padrão locacional das atividades econômicas e sobre o desenho e o caráter da polarização urbana, denominado por Monte-Mór (2006) como *urbanização extensiva*, através do qual o tecido urbano avançou sobre o antigo espaço rural, redefinindo-o e integrando-o ao sistema urbano-industrial e financeiro, centrado nas aglomerações metropolitanas e centros urbanos principais.

Figura 3 – Brasil, escalas da urbanização segundo regiões de articulação ampliada



Fonte: IBGE (2013), adaptado por Moura, Oliveira e Pêgo (2018).

A cidade dual é a da crise, Lefebvre (2009, p. 138) faz a indagação: “crise? Ela designa em princípio um momento crítico, uma data separando dois períodos, um corte no tempo (...) os sintomas são conhecidos: desemprego, diminuição das trocas internas e externas, falências, déficits, etc.”. As indagações feitas por Lefebvre estão longe de cessarem,

pois a única crise que os “responsáveis [pela globalização] desejam afastar é a crise financeira e não qualquer outra, causando o aprofundamento da crise real – econômica, social, política, moral – que caracteriza o nosso tempo” (SANTOS, M. 2000a, p. 36). Os responsáveis são os organismos financeiros, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio, o Banco Mundial e as corporações transnacionais.

A intensa e macrocéfala urbanização brasileira, representada pela segregação e pela espoliação, atinge seu ápice no atual período histórico com a *fragmentação*, um conceito polissêmico, multidimensional e multiescalar, e um processo que merece reconhecimento por suas “particularidades em países da periferia do capitalismo, onde clivagens de diferentes matizes e formas acentuadas de diferenciação e desigualdade dão muitas tonalidades a ele” (SPÓSITO; SPÓSITO, 2020, p. 08).

Tal processo deve levar em consideração aspectos como *uma nova lógica socioespacial fragmentária* para além da lógica centro-periferia, deve interpretar padrões de desigualdade em relação ao *cotidiano urbano*, bem como compreender o *par espaço público-espaço privado*, além de identificar e analisar o papel das *instituições políticas, dos agentes econômicos e dos sujeitos sociais não hegemônicos*, como tão bem problematizou recentemente Spósito e Spósito (2020, p. 11).

A crise brasileira, que tem nas cidades e metrópoles muitas manifestações trágicas, pode ser explicada pela contradição do uso dado ao território por agentes diversos. Uma arena de oposição entre o mercado e sociedade civil. O primeiro singulariza e usa o território como suporte de redes velozes do tempo despótico, designadas por Santos, M. (2002, p. 287) de *verticalidades*, “vetores da modernização que causam desordem aos subespaços que se instalam, mas a ordem que criam é em seu próprio benefício”; Já a sociedade civil é a esfera das *horizontalidades*, do espaço banal, suas temporalidades e contiguidades, próprias do lugar, base da vida coletiva (SANTOS, M. 2002; 2005).

As verticalidades, representadas pela democracia de mercado e neoliberalismo, são braços da globalização perversa, e contribuem para “reduzir as possibilidades de afirmação das formas de viver cuja solidariedade é baseada na contiguidade, na vizinhança solidária, isto é, no território compartilhado” (SANTOS, M. 2005, p. 142). E o Estado Nacional e seus entes têm uma função relevante para os objetivos do grande capital, é ele que permite a atuação de corporações globais no território ou, nas palavras de Dardot e Laval (2017, p. 17), “a função do Estado hoje é dobrar a sociedade às exigências do mercado mundial”, ou seja, o Estado, em larga medida, tende não somente a atender os interesses capitalistas, como também incutir na sociedade que isso é algo bom. É por isso que Limonad (2015) escreveu

que o espaço passa a ser dominado pelo Estado e pelo capital, que difundem as suas representações de um espaço homogêneo, que informam e formam as práticas espaciais hegemônicas.

Ao abrir toda uma série de possibilidades para a instalação de empresas e agentes hegemônicos capitalistas globais, o Estado brasileiro permite, por um lado, que o território seja transformado num “espaço da racionalidade” (SANTOS, M. 2002), que em certos pontos recebe aparato técnico e político pela modernização, permitindo ao grande capital aumentar a produtividade e auferir lucros e rendas. Por outro lado, o poder público também abandona vastas extensões territoriais e suas populações – carentes de serviços básicos, saneamento, acesso à água potável, renda, emprego, Educação, Saúde – em várias escalas, que acabam por configurar grandes “espaços opacos” (SANTOS; SILVEIRA, 2001). Portanto, as diferenciações espaciais são resultados das ações estatais.

É cada vez mais perceptível que as diferenciações espaciais e a diversidade geográfica são uma condição necessária para a reprodução do capital⁷ (HARVEY, 2011), por isso o Estado, como já foi dito, prepara as condições necessárias para que o capital se estabeleça e se transforme nos territórios; daí a importância das normas e das leis para que isso aconteça.

A nova urbanização com seus espaços edificados e os emergentes meios de produção se direcionam aos chamados “fundos territoriais”⁸ (MORAES, A. 2005) e são regulamentados pelo aparato normativo dos planos diretores, zoneamentos e os variados tipos de planejamentos setoriais. Todo este processo também pode ocasionar tensões no território, já que novas estruturas provocam mudanças onde se instalam: desapropriações, despejos, impactos ambientais, migrações, etc.

⁷ Segundo Harvey (2011, p. 137), “a produção do espaço em geral e da urbanização em particular tornou-se um grande negócio no capitalismo. É um dos principais meios de absorver o excesso de capital. Uma proporção significativa de força de trabalho total global é empregada na construção e manutenção do ambiente edificado”.

⁸ Antônio C. R. Moraes forjou o conceito de *fundos territoriais* em um contexto colonial brasileiro, “constituídos pelas áreas ainda não devassadas pelo colonizador, de conhecimento incerto e, muitas vezes, apenas genericamente assinaladas na cartografia da época” (MORAES, A. 2005, p. 69). A questão colonial clássica foi dissolvida, diante disso se trouxe para o atual contexto de expansão capitalista uma nova ideia de *fundos territoriais*, ligada às *reservas do território*, passíveis de serem usadas para objetivos de acumulação e reestruturação produtivas. Exemplos no Brasil não faltam, desde a abertura da fronteira amazônica para a mineração/agronegócio, até a “descoberta” de novos territórios no litoral brasileiro para o turismo. Sobre esta ‘nova’ concepção de fundos territoriais, consultar os trabalhos de Silva, C. (2014), Costa, C. (2015) e Moraes, C. (2019).

2.2 Planejamento e Desenvolvimento Urbano: História recente e a multiplicidade de conceitos

O planejamento urbano⁹ surge como resposta às transformações da sociedade industrial do século XIX na Europa, para tentar solucionar os problemas resultantes do crescimento das cidades, uma vez que, naquele contexto, começavam a ser frequentes o grande “adensamento populacional, as revoltas urbanas, a miséria, as epidemias, a violência e os conflitos de classe” (COSTA, M. C., 2014, p. 41). Por isso havia necessidade da intervenção estatal no processo de ordenamento socioespacial, construção de grandes avenidas para circulação de ar e desenvolvimento dos transportes, provisão de habitações populares, criação de frentes de trabalho, como também na promoção de políticas sociais.

As questões sanitárias e os melhoramentos e reformas urbanas começam a ser questões centrais do Urbanismo durante todo o século XIX, era a época das chamadas sociedades disciplinares em que o “controle sobre os indivíduos não se operava simplesmente pela consciência ou pela ideologia, mas começava no corpo, com o corpo. O corpo é uma realidade biopolítica” (FOUCAULT, 2014, p. 144). A noção de biopolítica remete a disciplinamento, a um novo modo nas relações de poder no espaço, um exercício de controle sobre a própria espécie humana.

As sociedades disciplinares, nascidas no século XVIII, eram uma realidade biopolítica, os processos biológicos eram estudados, o indivíduo e o grupo populacional do qual faziam parte eram regulamentados, vigiados e normatizados para ordenar os espaços urbanos. Ele, o homem, era submetido a mecanismos corretivos e disciplinares, e seu grupo, em sua multiplicidade biológica, fazia parte de uma regulamentação – que Foucault (2018) chamou de *Biopoder* – mediada por um poder normatizador e de vigilância. Nas cidades brasileiras, incluindo São Luís, a maior expressão das sociedades disciplinares eram os chamados Códigos de Postura e suas múltiplas determinações, desde aspectos que envolviam a salubridade, a higienização urbana, passando por reformas e ordenamentos no território, até a fiscalização de atividades e circulação de pessoas na urbe.

⁹ Segundo Villaça (2010), até as décadas de 1930 e 1940 se chamava de *Urbanismo* a ação do Estado sobre a organização do espaço intraurbano, depois denominado *Planejamento Urbano*. Pode-se afirmar que o Urbanismo é o campo do saber arquitetônico (SOUZA, 2006a), o que inclui aspectos funcionais e estéticos e o Planejamento Urbano, além de campo para o Arquiteto-Urbanista, é também o do cientista social, que leva em consideração os processos e as relações socioespaciais.

É preciso enfatizar que a condução governamental do planejamento urbano é uma reação à concepção liberal de Estado¹⁰ e tem nas grandes reformas urbanas o seu mais emblemático resultado. Limonad (2015, p. 75) reforça que o planejamento urbano “marca uma ruptura com o liberalismo e com a política do capitalismo competitivo, por atribuir ao Estado um protagonismo essencial na produção do espaço para garantir as condições gerais de reprodução para o capital”. Assim, pode-se afirmar que as alianças entre Estado e iniciativa privada são a natureza do planejamento urbano.

O planejamento urbano é um aspecto fundamental na condução e administração de qualquer cidade, pequena, média ou grande. Seus diversos instrumentos servem ao menos na teoria, como organizadores e reguladores do espaço urbano. As diferentes leis urbanas, com seus aparatos técnicos de regulação e controle do solo, têm o poder de determinar o futuro de uma aglomeração urbana, a ponto de definir formas de apropriação dos espaços que favoreçam certos grupos sociais em detrimento de outros.

Num plano teórico-conceitual preliminar há uma tendência a colocar o planejamento urbano na esfera do ideal, escamoteando suas contradições e motivações reais, problemáticas e omissões em relação a uma grande população que carece de condições dignas de sobrevivência. De forma genérica, e até idealista, Souza M. L. (2006a, p. 46) afirma que “o planejamento [urbano] é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra”. De acordo com Rodrigues (2013, p. 121), o planejamento urbano “tem como objetivo a cidade ideal, a ocupação harmônica e integrada de áreas urbanas, o progresso, o desenvolvimento das cidades. Raramente há ênfase à cidade real, à vida da população nas cidades”.

É preciso ressaltar ainda que a ação do Estado em relação ao planejamento nas cidades se faz também no plano da dominação ideológica (BURNETT, 2011), ou seja, a partir da produção de discursos sobre o espaço urbano, contribuindo para “ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo” (MARICATO, 2000, p. 124). O aparato regulatório, como a legislação urbana, planos diretores, zoneamentos, leis complementares e seus instrumentos dão sustentação ao Estado, tanto no plano ideológico como no concreto. Existem então diferentes modalidades de planejamento urbano, já nos referimos ao ligado à questão higienista, das transformações urbanas, dos melhoramentos,

¹⁰ Hall (2016, p. 81) chega a discorrer sobre a Lei de Habitação e Planejamento Urbano na Inglaterra em 1907, proposta pelo governo liberal, que direcionaria melhorias ao sistema viário e nas habitações e que encontrou grande resistência do Parlamento, que foi “postergada dezenove vezes, sendo retirada no fim da legislatura de 1907-1908, e reencaminhado, com cerca de 360 emendas da Câmara dos Lordes, tornando-se lei em 1909.

com suas noções ligadas à vigilância e ao controle, ideologicamente baseado em ideais civilizatórios e modernos, comum na Europa e Estados Unidos do Oitocentos¹¹.

No Brasil do início do século XX a Reforma Pereira Passos no Rio de Janeiro se insere nos limites desta concepção de planejamento, Oswaldo Cruz conseguiu “superar os obstáculos da concepção liberal de defesa do espaço doméstico como esfera privada, fora do alcance do poder público, e tornar obrigatória a vacina contra a febre amarela” (SANTOS, A. 2006, p. 57). Além disso, a reforma fez surgir edifícios imponentes em novas avenidas abertas, mudou antigos hábitos e atividades ditas ultrapassadas, novas e modernas redes de água e esgotos foram instaladas, linhas de bondes elétricos, iluminação pública nova e uma inédita remodelação nas vias públicas que ajudou o tráfego a fluir melhor. Porém expulsou muitos pobres dos cortiços que residiam no centro.

A concepção conservadora de planejamento urbano estava atrelada à intervenção sobre a noção de *crise*, impondo-se, desta forma, uma *ordem*. Sob este tipo de racionalidade que se desenvolveu o planejamento urbano conhecido como modernista-funcionalista¹². Para Lefebvre (2016) com o período industrial, o arquiteto se liga à ideologia das funções empobrecidas, das estruturas homogêneas e das formas congeladas, ou seja, o filósofo francês vê uma ruptura entre uma concepção de cidade monumental religiosa e política em relação ao *habitar*, já que este tipo de planejamento consistia em deixar a cidade funcional, ordená-la através de sua divisão em setores ou áreas, segundo o exposto na Carta de Atenas¹³.

A cidade então deveria ser composta por zonas bem delimitadas: as residenciais, as comerciais, as dos lazeres, as industriais, dentre outras. Mais do que ordenar, a ideia era de criar empecilhos a uma maior sociabilidade, transformando as ruas e avenidas em simples locais de passagem, daí a prioridade pelos sistemas viários, que dariam sustentação ao que

¹¹ A reforma de Haussmann é a mais conhecida, ele foi prefeito de Paris, que passou por uma grande transformação urbana durante o Segundo Império de Napoleão III (1851-1870), tornando-se modelo para o mundo. Segundo Benevolo (2015, p. 589), alguns fatores ajudaram a concretizar um plano audacioso em pouco tempo, como “o alto nível dos técnicos, a existência de duas leis muito avançadas: a lei sobre expropriação de 1840 e a lei sanitária de 1850 (...) assim a nova Paris demonstra o sucesso da gestão pós-liberal, e se torna o modelo reconhecido por todas as cidades do mundo, da metade do século XIX em diante”. As transformações urbanas incluem abertura de novas ruas atingindo área periféricas, serviços como o aqueduto e a iluminação a gás e estrutura administrativa, tudo isso a um custo altíssimo de “2 bilhões e meio de francos” (BENEVOLO, 2015, p. 590). Harvey faz uma crítica sobre a modernidade ao analisar a Paris do II Império e a reforma urbana de Haussmann; diz ele que “embora o mito de Haussmann de uma ruptura total mereça ser questionado, devemos também reconhecer a mudança radical de escala que ele ajudou a criar, inspirada pelas novas tecnologias e facilitada pelas novas formas organizacionais. Essa mudança lhe permitiu pensar a cidade como uma totalidade, em vez de um caos de projetos particulares” (HARVEY, 2015, p. 27).

¹² No Brasil, a maior expressão do planejamento urbano modernista-funcionalista foi a construção de Brasília, bem como os planos responsáveis pelas cidades de Belo Horizonte, Goiânia, Teresina, Cuiabá e Palmas, além de centenas de outras pequenas cidades no interior do país.

¹³ Divulgada durante o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado em Atenas, em 1933, cujo domínio ideológico francês se fez através do documento elaborado por Le Corbusier.

deveria ser o ideário da cidade funcional moderna: *habitar, trabalhar, recrear e circular* (CORBUSIER, 2000; JACOBS, 2011; HALL, 2016). O ápice da mentalidade modernista é a da casa como máquina de morar, segundo Souza, M. L. (2006a, p. 126)

A metáfora da máquina, na realidade, seria aplicada, no limite, a toda a cidade, a qual também deveria “funcionar” como uma máquina. Não é a toa que, ao lado da preocupação com a *higiene*, a obsessão com a *ordem*, bases da *harmonia social*, seja um dos pilares do projeto e modernização das cidades preconizado pelos modernistas.

O modelo modernista vigorou por mais de um século e ordenou as formas de habitar e circular pela cidade, estabelecendo ainda projetos específicos para a construção de edifícios nas metrópoles, seja nas cidades do centro do capitalismo, seja em sua periferia, e teve na atuação estatal seu maior protagonismo, impondo uma racionalidade que, em países como o Brasil, foi chamado de “modernização incompleta e excludente” (MARICATO, 2001; 2010). O Planejamento urbano modernista/funcionalista constituiu no caso brasileiro um

importante instrumento de dominação ideológica: ele contribuiu para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário especulativo e restrito. Abundante aparato regulatório (leis de zoneamento, código de obras, código visual, leis de parcelamentos de solo inspirado em modelos estrangeiros) convive com a radical flexibilidade da cidade ilegal, fornecendo o caráter da institucionalização fraturada, mas dissimulada. (MARICATO, 2000, p. 124)

O planejamento urbano modernista-funcional no Brasil assume um caráter tecnocrático. O Estado autoritário, a partir do golpe de 1964, “favorece a reprodução do capital monopolista, ao mesmo tempo em que legitima e institucionaliza o planejamento urbano no Brasil” (DI GIUSEPPE, 1998, p. 28). Não por acaso se observa a implantação de uma grande quantidade de Planos Diretores e Leis de Zoneamento nas cidades brasileiras, sobretudo nos anos 1970, oriundos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), fomentando, dentre outras coisas, a especulação imobiliária e a valorização diferencial da terra urbana. Ainda nos anos 1970 é promulgada a Lei nº 6.766/79 sobre parcelamento do solo urbano.

O Banco Nacional de Habitação, que objetivava – ao menos no discurso – de início resolver o problema da moradia no Brasil, sobretudo às camadas mais populares, não conseguiu sanar o problema do déficit habitacional, até porque ele se direcionou a atender às classes médias com um discurso desenvolvimentista. Fiori (2001) já havia alertado que, do ponto de vista político e social, o desenvolvimentismo brasileiro foi um projeto conservador e autoritário da coalizão abrangente e heterogênea, arbitrada na maior parte do tempo pelos militares. Tal projeto, baseado na industrialização e no crescimento econômico, resultou na expansão sem precedentes de desigualdades socioespaciais, que na São Luís dos anos 1970 e 1980, tem na contradição *palafitas x conjuntos habitacionais* uma de suas maiores

expressões. No fim dos anos 1980, sob a égide do *Consenso de Washington*, o planejamento urbano absorve o paradigma neoliberal de ideólogos dos Estados Unidos e da Europa, direcionando-se para a América Latina. Com a denominação de *Estratégico*¹⁴, este tipo de planejamento foi baseado nos ideais liberais do planejamento empresarial e deveria “ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas” (VAINER, 2000, p. 76). No Brasil, a cartilha do Consenso de Washington foi seguida via empréstimos tomados de organismos internacionais (Banco Mundial, FMI, BID) para levar “desenvolvimento” às cidades no país a partir dos anos 1990.

Em artigo que até hoje é uma referência sobre o tema do planejamento estratégico, Vainer (2000) destaca uma articulação paradoxal de três analogias constitutivas, a *cidade-mercadoria*, a *cidade-empresa* e a *cidade-pátria*. Como *mercadoria*, a cidade pode ser vendida no que ela tem de atributos valiosos, sobretudo para investidores internacionais – o *Porto São Luís* é um exemplo disto. Como *empresa*, a cidade se insere no mercado, produzindo e competindo com outras cidades, ela se transforma em sujeito/agente econômico, prenhe de potenciais de inovação. Neste sentido, hoje se fala muito em *cidades inteligentes* (CLARKE, 2013; DEWALSKA-OPITEK, 2014). E, como *pátria*, a cidade assume um discurso do consenso e da paz social, encarnada num líder carismático, “livre” das ideologias e capaz de unir a totalidade da população em torno do amor à urbe. O exemplo emblemático em São Luís era um bordão amiúde utilizado por um político e ex-vereador do clã Sarney: “é preciso amar a cidade”. Ao identificar e caracterizar estes três tipos de cidades dentro do ideário estratégico, Carlos Vainer faz uma crítica ao discurso que contribuiu para a eliminação da política, do conflito e da cidadania na cidade:

O questionamento da transformação da cidade em mercadoria se dilui no momento em que ela ressurgiu travestida de empresa; e a crítica a esta analogia perde sentido quando é a cidade-pátria que emerge, oferecendo a paz, a estabilidade e a garantia de líderes capazes de encarnarem, graças a seu carisma, a totalidade dos cidadãos. Esta permanente flexibilidade e fluidez conceitual operam como poderoso instrumento ideológico, fornecendo múltiplas e combinadas, mesmo se contraditórias, imagens e representações, que podem ser usadas conforme a ocasião e a necessidade (...) consumidor de mercadorias, acionista de empresa ou patriota orgulhoso, o cidadão planejado estrategicamente está condenado a ver desaparecer o espaço e a condição de uma cidadania desde sempre contestada no projeto moderno (VAINER, 2000, p. 100-101).

¹⁴ Marcelo Lopes de Souza, ao invés de Planejamento Urbano Estratégico, prefere utilizar o termo *Perspectivas ‘Mercadófilas’*, que “tendem a ser, na melhor das hipóteses, semi-apriorísticas; afinal, o que está em jogo não é a realização de intervenções lastreadas em uma análise profunda da realidade social e espacial (demandas, necessidades, etc.), mas a captação e decodificação de sinais emitidos pelo mercado ou, simplesmente, o atendimento de demandas específicas, razoavelmente pré-definidas, relativas aos interesses do capital imobiliário e outros segmentos dominantes” (SOUZA, 2006a, p. 139).

Burnett (2011, p. 148), ao falar em uma “travessia neoliberal do urbanismo brasileiro”, também chamou atenção sobre a hegemonia de uma ideologia/mitificação na cidade a partir de temas como o patrimônio histórico e a questão ambiental no que tange às exigências do mundo global competitivo, tudo em detrimento das reais necessidades das populações, sobretudo as da cidade ilegal e também da ausência de um debate alternativo.

A questão do planejamento estratégico é que ele tenta, de fato, camuflar a cidade real e seus conflitos. Por isso, todo o aparato regulatório, através de alguns instrumentos, contribui para levar infraestruturas, serviços e investimentos apenas para uma porção do território citadino ou para novas áreas passíveis de rentabilidade para os promotores imobiliários, como historicamente se observa também no município de São Luís.

Com a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, culminando com a promulgação da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), uma nova frente de planejamento urbano se abre no Brasil, o chamado planejamento participativo de cunho reformista. Rolnik e Saule Jr. (2001, p. 11), no mesmo ano que saiu o EC, escreveram que “este dispositivo legal garante o enfrentamento dos problemas das desigualdades sociais nas cidades porque dispõe de diretrizes, políticas e instrumentos específicos de Política Urbana”. De fato, o advento do Estatuto da Cidade criou expectativas de melhorias para os espaços urbanos, já que contempla instrumentos potenciais para a realização da chamada função social da propriedade e da cidade.

Em outras palavras, o EC versa acerca das normas e diretrizes gerais na execução da política urbana. Tais diretrizes estabelecem princípios de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como o equilíbrio ambiental. De acordo com Santos Júnior (2007, p. 301)

a questão é reconhecer que nesse processo que combinou lutas sociais e reflexões conceituais desenvolveu um novo paradigma, ou, mais exatamente, desenvolveram-se as bases de um novo paradigma, identificado ao campo da reforma urbana, que podemos denominar de cidade-direito, caracterizado pela construção de diagnósticos críticos da questão urbana brasileira e pela proposição de estratégias pra um projeto alternativo de cidades

A aprovação do EC foi de suma importância para tentar romper com a tradição tecnocrática e autoritária do planejamento urbano no Brasil, pois abriu a possibilidade de participação de diferentes agentes da sociedade civil na construção das decisões sobre políticas a serem aplicadas no território dos municípios, embora, na prática, como veremos no decorrer da tese, haja limitações, em decorrência das disputas. Uma contradição capitalista em

que Estado, Mercado e Sociedade Civil assumem posições muito bem delimitadas, representadas na oposição entre a “cidade neoliberal”¹⁵ e a cidade do bem-estar comum¹⁶.

Para além da questão do planejamento urbano, existem propostas que se atrelam ao desenvolvimento sócio-espacial e urbano (SOUZA, M. L. 2006a). Para Marcelo Lopes de Souza o termo “desenvolvimento” vem sendo utilizado como sinônimo de “desenvolvimento econômico”, não levando em conta outros problemas socioambientais, próprios da natureza capitalista do espaço urbano (SOUZA, M. L. 2006b). No entanto, o autor propõe a superação desta concepção de “desenvolvimento”, para que contemple as distintas dimensões do problema social e urbano. Entre os temas a serem analisados devem estar o sistema político, de valores, os padrões culturais e a organização espacial (SOUZA, M. L. 2006b).

É muito comum observar na legislação urbana brasileira expressões como “desenvolvimento urbano”, “desenvolvimento sustentável”, “desenvolvimento estratégico”, “desenvolvimento econômico”, etc. A atual proposta de revisão do Plano Diretor de São Luís não foge à regra, embora na prática esta banalização do termo seja apenas uma estratégia para fazer os textos das leis brilharem, sem que haja uma efetiva transformação das “relações sociais e do espaço social” (SOUZA, M. L. 2007, p. 100). A ideia de “desenvolvimento” precisa ser colocada em prática a partir de uma articulação entre poder público e sociedade civil, em que o primeiro dê as condições e os caminhos para que populações possam reproduzir suas existências no território.

Santos, M. (2013) já havia apontado o caráter da divisão dos espaços intraurbanos no Brasil, disposto entre a inserção nos circuitos avançados e globalizados de mercado para poucos e a negação do direito à cidade para a maior parte dos moradores urbanos, um tipo de desenvolvimento desigual. A urbanização brasileira, determinada por processos hegemônicos globalizados, implica na subalternização de grupos sociais e uma consequente apropriação diferenciada do território, orientada pelos interesses de grupos vinculados aos processos dominantes.

¹⁵ “A cidade neoliberal se caracteriza por promover ações governamentais concomitantes ao mercado” (BRITES. 2017. p. 575), ou seja, é aquela em que os interesses mercadológicos se sobrepõem a todos os outros interesses e direitos no uso do território cidadão.

¹⁶ A ideia de “bem-estar comum” é derivada de Hardt e Negri (2016, p. 283-284), para quem a metrópole deixa de “ser um espaço do comum e do encontro, da comunicação e da cooperação” (...) embora “a política da metrópole seja a da organização dos encontros. Isto requer abertura à alteridade e à capacidade de formar relações com os outros, de gerar encontros prazerosos. Requer ainda que se aprenda a recuar das relações destrutivas e decompor os corpos sociais perniciosos que dela resultam. E por fim, essa política da metrópole requer que se descubra de que maneira transformar, tanto quanto possível, encontros conflitantes em encontros prazerosos e produtivos”.

Chico de Oliveira, em texto escrito sobre a questão urbana no Brasil para a abertura do ENANPUR em 2003, intitulado *O Estado e a Exceção, ou Estado de Exceção?*¹⁷, afirma que “as cidades são os lugares por excelência de diversas exceções, o conjunto delas é a administração da exceção” (OLIVEIRA, F. 2003, p. 11). Dentre as exceções apontadas pelo autor, já que existe um “novo modo de produção” da periferia capitalista, representado pelo ataque ideológico neoliberal, está o aumento das desigualdades e da pobreza e o endividamento crônico do Estado e da população, a expansão da informalidade no mercado de trabalho e até mesmo as políticas sociais.

Oliveira afirma ainda que o Brasil é o “Ornitorrinco como exceção permanente”, já que para num capitalismo em expansão, o “subdesenvolvimento não era a exceção, era uma singularidade histórica” (OLIVEIRA, F. 2003, p. 11-12). A racionalização da exceção problematizada pelo sociólogo, dita de outra forma, é a exceção que se transformou em regra, pois o Estado aceita a exceção e a financeirização. Ou, como já asseverou Santos, M. (2000a, p. 66): “os condutores da globalização necessitam de um Estado flexível a seus interesses”, fato observado e sentido na realidade brasileira, já que os grandes centros urbanos e as metrópoles são o grande laboratório do mercado.

Desta forma, o “planejamento urbano, com suas regras de utilização do solo, corredores de tráfego, (...) é a cidade como exceção: ele busca compatibilizar com as piores tendências de concentração de renda e da sociabilidade indesejável” (OLIVEIRA, F. 2003, p. 12). O que se pode inferir, a partir disso, é que o planejamento urbano é um elemento a serviço do Estado que, não necessariamente busca desenvolver o urbano em sua totalidade, mas com frequência mascara problemáticas graves, dando prioridade e potencializando as demandas empresariais existentes, estimulando a atração de novos investimentos privados. A legislação urbana é um dos mais importantes elementos deste tipo de planejamento.

As leis de caráter urbano no Brasil, principalmente planos diretores e os zoneamentos e parcelamentos, são compreendidas enquanto mecanismos de planejamento urbano, não sendo os únicos, mas os principais elementos reguladores do ordenamento espacial. Ribeiro (2002, p. 88) afirma: “a gestão das cidades deve fundar-se em arranjos políticos que substituam os antigos estilos de dominação, baseados na hegemonia por pactos e negociação inclusivos”, o que deve contemplar a gestão da cidade em sua totalidade. Um

¹⁷ Este artigo constitui uma atualização de outro escrito do autor, publicado em 1982 no volume 6 da *Revista Espaço e Debates* com o título “O Estado e o Urbano no Brasil”, no qual Oliveira analisa as relações entre Estado e o Urbano em uma perspectiva da dominação do capital monopolista no Brasil com a regulamentação das relações entre capital e trabalho, que tinham nas demandas das classes médias e na exclusão participativa dos mais pobres sua mais nítida expressão.

caminho possível é substituir o modelo socioeconômico de espoliação e reivindicar novas formas de ações pelas administrações municipais, considerando aspectos como o emprego de qualidade, saúde, segurança e uma política habitacional mais justa e equitativa.

2.3 A construção permanente da Reforma Urbana: impasses e desafios

Os debates em torno da questão da Reforma Urbana no Brasil situam-se no momento em que a cidade começa a ocupar um lugar importante na sociedade do país. À medida que o Brasil se urbaniza, surgem demandas e reivindicações de melhorias para os espaços urbanos. A preocupação com o planejamento urbano já existia no século XIX, com os Códigos de Postura que incluíam em suas determinações melhorias urbanísticas. Além disso, os planos de embelezamento e melhoramentos na passagem do século XIX para o XX tiveram grande impacto em cidades, bem como os chamados “Planos Gerais”, nos anos 1930/40, como o Plano Prestes Maia, no Rio e do Plano Agache em São Paulo (VILLAÇA, 2010).

A partir do início dos anos 1960 se observa no Brasil entidades e movimentos que levantaram a bandeira da Reforma Urbana, tema largamente estudado entre diversos autores e pesquisadores, entre os quais se destacam Rolnik (1994), Maricato (1997), Silva, J. B. (2005), Ribeiro e Cardoso (2012), Grazia (2002), Bassul (2002), Burnett (2009, 2011), Gaio (2015), Carvalho (2016) e Bonduki (2018). Tais estudos demonstraram, dentre outras coisas, o contexto do aparecimento de uma agenda de reforma urbana no Brasil, seu silenciamento no período da ditadura militar, a conjuntura dos anos 1980 e as discussões na constituinte e a luta para incluir artigos sobre a política urbana, com o protagonismo do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e, posteriormente, com a denominação de Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), além da promulgação do Estatuto da Cidade e o marco da participação na formulação da legislação urbana.

Para Grazia (2012, p. 55), “o ideário da reforma urbana quer enfatizar uma vida com urbanidade capaz de contemplar, prioritariamente, as necessidades coletivas na elaboração das políticas públicas”. Isto passa pelo conhecimento das necessidades e demandas das populações das cidades espalhadas pelo país, levando em consideração as realidades locais. Passa ainda pela questão da efetivação de um novo regime de propriedade via *função social da propriedade*¹⁸, à habitação e à gestão democrática da cidade (BONDUKI, 2018).

¹⁸ “O direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal. Cabe ao governo municipal promover o controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ordenamento territorial, nas quais os interesses individuais dos proprietários necessidades coexistem com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como todo” (FERNANDES, 2008, p. 46).

O Brasil passou por um breve momento de reivindicações na luta por moradia. Isto situa-se, temporariamente, no início dos anos 1960. Embora a bandeira levantada pela reforma agrária neste período fosse mais forte e organizada, a agenda pela reforma urbana começava a ser delineada no Brasil. Em julho de 1963 ocorreu o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, coordenado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB). Surge então a primeira ideia da necessidade de uma lei nacional para a política urbana, sobretudo no que diz respeito à questão da habitação. Deste evento, que teve participação de profissionais da área urbana, intelectuais, técnicos e políticos, resultou “um documento que, embora ainda marcado pela ênfase na luta por moradia, já defendia preceitos de maior justiça social no território das cidades” (CARVALHO, 2016, p. 118). Tal mobilização pedia melhoria nas cidades, mas foi coibida pela repressão.

Mas, no início dos anos 1980, com uma flexibilidade gradual do regime militar, houve novamente uma reorganização em torno da reforma urbana¹⁹. Em 1985 surge o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) e em 1987, na Constituinte, há uma grande vitória por parte dos movimentos sociais em torno do tema. Uma Emenda Popular pela Reforma Urbana foi proposta, ela contava com o acúmulo teórico da questão urbana e o avanço político dos movimentos populares recebe 200 mil assinaturas, contribuindo para a incorporação dos capítulos 182 e 183 sobre a política urbana no texto da Constituição de 1988 (GRAZIA, 2012). Dito isto,

na conjuntura da realização da Constituinte, portanto, a mobilização popular em torno da função social da propriedade não era um debate teórico. Na prática, buscava-se alternativas ao modelo de política urbana e habitacional da ditadura, questão que mobilizou e articulou entidades profissionais e acadêmicas, movimentos sociais, ONGs e sindicatos na perspectiva de uma atuação conjunta. Esta aliança foi decisiva na articulação do Movimento da Reforma Urbana (BONDUKI, 2018, p. 92).

Durante o governo Sarney o BNH é extinto e as políticas públicas habitacionais ficam a cargo da Caixa Econômica Federal. Apesar da vitória com a inclusão dos artigos

¹⁹ Burnett (2011, p. 28-31), baseado nas discussões de outros autores, delimita dois eixos propositivos em torno da Reforma Urbana, apontando semelhanças e diferenças entre eles. O primeiro ligado às Reformas de Base no início dos anos 1960 e o segundo atrelado “a plataforma de reivindicações dos movimentos populares endereçada à assembléia constituinte de 1988” a partir do MNRU. Tanto um como outro nasce em momentos de grande mobilização e participação popular que visava superar problemáticas nos espaços urbanos, no caso das Reformas de Base ia muito além disso. O contexto descrito por Burnett para caracterizar a luta pela Reforma Urbana tem na Ditadura Militar sua explicação: “enquanto o primeiro projeto desemboca em vinte anos de ditadura militar – sendo por ela metamorfoseado em seu programa habitacional a serviço do capital imobiliário – o outro é fruto do esgotamento político desta mesma ditadura e almeja se afirmar e se instrumentalizar enquanto base de uma política urbana estatal”. As diferenças entre as duas propostas se dão porque, a primeira deriva de uma iniciativa dos intelectuais da área da arquitetura/urbanismo, um movimento de “cima” para “baixo”, sem uma participação ampla de outros setores excluídos; enquanto a segunda é derivada de setores populares, intelectuais progressistas, igreja católica, etc. em torno das problemáticas urbanas que haviam se agravado muito, sobretudo nas grandes cidades brasileiras.

mencionados no parágrafo anterior na Carta Magna de 1988, o planejamento e a reforma urbana, desde o fim do período militar – momento de severa crise fiscal e inflacionária – até o início do século XXI, não constituiu mais uma política de Estado, o que acabou por gerar um aprofundamento da crise urbana, representada pela expansão cada vez maior de espaços degradados sem o mínimo de infraestrutura, em que a favela se torna um elemento onipresente nas cidades grandes e médias do Brasil.

Nos anos 1990, o Brasil entra na esfera do neoliberalismo, e como já foi relatado, agora não mais sob o domínio do planejamento modernista/funcionalista, em que o Estado possuía todo o poder – tanto como instrumento de dominação ideológica, quanto pelo seu aparato regulatório de leis urbanas, – mas enquanto “um outro movimento de dominação técnica, cultural, ideológica e política da periferia do capitalismo: o Plano Estratégico” (MARICATO, 2007, p. 65).

Desde a constituinte o MNRU, transformado posteriormente em Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), passa a lutar pela aprovação de uma legislação nacional para as cidades. O projeto foi apresentado em 1989 pelo senador, jornalista e professor Pompeu de Sousa e “recebeu a identificação oficial de Projeto de Lei (PLS) nº 181, de 1989 (Estatuto da Cidade) [...] foi aprovado no Senado exatamente um ano depois e enviado à Câmara dos Deputados” (CARVALHO, 2016, p. 125). Neste período se pode identificar uma concepção amadurecida e progressista sobre a Reforma Urbana, conceituada como

Um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (objetivos auxiliares ou complementares, com a coibição da especulação imobiliária, foram e são, também, muito enfatizados) (SOUZA, M. L. 2006a, p. 158).

Ao longo do tempo o projeto sofreu reveses por causa da disputa de interesses antagônicos, de um lado movimentos e entidades em favor de todo um ideário sobre a reforma urbana; de outro, o empresariado ligado ao setor imobiliário e construtivo nas cidades. O projeto original do Estatuto da Cidade era muito diferente do aprovado pelo Congresso doze anos mais tarde, mais detalhado com sete dezenas de artigos a mais. Bonduki (2018, p. 125) escreveu que Pompeu de Sousa afirmou, na justificativa, pretender conter a

indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefício de poucos”.

Finalmente, em 10 de julho de 2001 é aprovado o Estatuto da Cidade pela Lei Federal nº 10.257, derivado da luta de vários setores da sociedade civil desde os anos 1980, visto que o “processo de construção das cidades brasileiras, como se sabe, transformou a

desigualdade econômica em desigualdade espacial e fechou às classes populares o acesso a bens fundamentais (CARVALHO, 2016, p. 130). O Estatuto possui uma grande importância²⁰, ele é resultado das lutas dos movimentos urbanos por melhorias nas condições de vida nas cidades. Ele foca na questão da promoção da política urbana e na possibilidade de contribuir no que diz respeito à função social da propriedade urbana com seus instrumentos que visam atenuar desigualdades, embora apresente problemas normativos e jurídicos de aplicação nas diversas cidades do país, principalmente, pela não aplicação de seus instrumentos e pela força da relação que se estabelece entre o Estado e os agentes privados, o que contribui para que as cidades brasileiras não possuam justiça espacial (BENACH, 2017). Reconhecendo a importância do EC, Silva, J. B. (2005, p. 34) já advertia sobre os desafios que se apresentavam diante de sua aprovação para os problemas urbanos, por isso defende um Estatuto *de* Cidade, levando em conta a gestão social urbana, a conquista cidadã e a conscientização popular para a participação, uma luta contínua em defesa da qualidade de vida e do meio ambiente.

Os instrumentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, muito em função da luta do MNRU/FNRU, se mostravam promissores e possibilitaram, não exatamente na prática, muitas mudanças na forma de planejar as cidades, como é o caso da grande mobilização, a partir de 2005 para elaboração dos planos diretores, incentivada e implementada pelo Ministério das Cidades, a partir do CONCIDADES, por meio da campanha Plano Diretor Participativo: cidade de todos.

2.4 O Plano Diretor antes e depois do Estatuto da Cidade

Segundo Villaça (2012), o conceito de Plano Diretor se desenvolve no Brasil nos anos 1950, mas a expressão já podia ser vista no Plano Agache no Rio de Janeiro durante os anos 1930. Eles se popularizaram no Brasil no período da Ditadura civil-militar com um projeto desenvolvimentista, que abrangia, dentre outras coisas, a questão habitacional. Os militares criaram o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), com o objetivo de “estimular a construção de habitações de interesse social para o

²⁰ Os propósitos que norteiam a política urbana no Estatuto da Cidade são: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental (...) participação da população e de associações representativas na execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (...) planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; (...) oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população (...) regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização” (BRASIL, 2008, p. 15-16).

financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda” (BRASIL, 1964).

O SFH sob o governo de Costa e Silva ganha ainda mais importância quando o BNH recebe recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e com a implementação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos, o que ampliou significativamente o capital do banco, “fazendo com que este se tornasse uma das principais instituições financeiras do país e a maior instituição mundial voltada especificamente para o problema da habitação” (BOTEGA, 2007, p. 68).

O BNH, desta forma, teria condições de ser o grande fomentador para sanar grande parte do déficit habitacional brasileiro no período militar, mas ficou claro depois, que o que era arrecadado pelo BNH era transferido para agentes privados diversos, inclusive os ligados ao capital imobiliário; um exemplo disto foram medidas obrigando administrações municipais a elaborar planos urbanos²¹ para as cidades, mas a condição para serem qualificadas com o objetivo de obterem empréstimos era de que tais planos deveriam ser elaborados pela iniciativa privada. Até mesmo as cobranças das prestações devidas “estavam a cargo de uma variedade de agentes privados, companhias habitacionais, iniciadores, sociedades de crédito imobiliário, entre outros” (BOTEGA, 2007, p. 68).

O fim do BNH, nos anos 1980, significou o fracasso do governo autoritário em não conseguir sanar o déficit habitacional. O Brasil entra na última década do século XX com altos índices de inflação e endividamento, muitos planos diretores nas cidades brasileiras são revistos com o incremento de novos temas derivados da Constituição de 1988. Porém, ainda sob a égide de consultorias especializadas para atender demandas de espaços urbanos que se abriam fortemente para o mercado e para a especulação.

Segundo Ultramari e Silva (2017), os planos diretores dos anos 1990 se preocuparam com as questões ambientais em seus textos e também com o acesso democrático à terra, dentre as quais destacam-se a preocupação em incluir instrumentos urbanísticos como o *Solo Criado* e as *Zonas Especiais de Interesse Social*, devido às discussões em torno do Estatuto da Cidade sem, contudo, isto acontecer na prática. Segundo Rolnik (2002), houve um esforço de elaboração coletiva por parte das prefeituras no sentido de incorporar nas leis orgânicas e planos diretores novos instrumentos que intervissem sobre o mercado de terras,

²¹ As seguintes leis se destacam para as cidades brasileiras durante o regime militar: Lei nº 2.128/1963 e Lei nº 7.122/1979 (Planos Diretores de Fortaleza), Plano Doxiadis (1965) para o Estado da Guanabara, Lei nº 1.033/1968 (Plano Diretor de Manaus), Lei nº 7.688/1971 (Plano Diretor de São Paulo), Lei nº 43/1979 (Plano Diretor de Porto Alegre), Lei nº 3.525/1985 (Plano Diretor de Salvador), Lei Delegada nº 2.155/1975 (Plano Diretor de São Luís).

de forma a ampliar seu acesso para setores populares. Pode-se destacar, nos anos 1990 no Brasil, os Planos Diretores do Recife (Lei nº 15.547/1991), Rio de Janeiro (Lei nº 16/1992), Fortaleza (Lei nº 7.061/1992), São Luís (Lei nº 3.252/1992), Belo Horizonte (Lei nº 7.165/1996) e Porto Alegre (Lei nº 434/1999).

Enquanto instrumento jurídico, o Plano Diretor é norteador da política de desenvolvimento e de expansão urbana nos limites municipais. Segundo Sant'ana (2006, p. 136), o Plano Diretor não é “um plano de ação, pois lhe faltam normas para a execução concreta da atividade urbanística”, embora eles sejam o passo inicial para as transformações no urbano via instrumentos, como os zoneamentos e parcelamentos do solo. Existem definições jurídicas sobre o PD, anteriores à Constituição de 1988 que merecem destaque, a exemplo de Meirelles (2018, p. 99).

Plano Diretor ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo.

É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada municipalidade e, por isso mesmo, com a supremacia sobre os outros, para orientar toda a atividade de Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.

O Plano Diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município, é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social.

A partir desta visão, o Plano Diretor era concebido para o desenvolvimento da sociedade local, já que os anteriores a 1988, chamados de “Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado” (PDDI), preocupavam-se, sobretudo, com a organização social, econômica, física e territorial dos municípios, estabelecendo objetivos a serem alcançados, com prazos de execução, fixando diretrizes ao desenvolvimento nos limites do município, mas compatibilizando uma integração com a escala regional, objetivando e mobilizando ações para vários setores na gestão local. Por isso a ideia dele não ser estático, mas dinâmico e evolutivo. Desta forma,

O Plano Diretor vai ser o instrumento pelo qual os municípios definirão os objetivos a serem atingidos, estabelecendo o zoneamento, as exigências quanto às edificações e um sem número de outras matérias fundamentalmente pertinentes ao uso do solo (BASTOS, C. 2000. p. 212).

Nesta perspectiva, podemos inferir que o PD antes de 1988 era um documento que estabelecia objetivos urbanísticos a serem atingidos e operacionalizados quanto ao zoneamento, edificações e aos diversos tipos de usos do solo. Mas a partir da Carta Magna de

1988 o PD se ligava às exigências fundamentais de ordenação da cidade, em que a propriedade urbana deve cumprir sua função social.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor [...] (BRASIL, 1988).

Como já foi dito, os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 levaram mais de uma década até serem regulamentados pela Lei nº 10.257/2001 (EC). Ainda que tenham sido introduzidas inovações nos planos diretores pós-1988, a exemplo de uma maior preocupação com questões ambientais e a delimitação de zonas especiais de interesse social, as populações marginalizadas careciam de maior atenção e a população em geral necessitava participar dos processos decisórios urbanos, o que não acontecia na prática. Com a promulgação do EC, houve uma esperança por parte de muitos atores da sociedade cível organizada de que se cumpriria o que estava exposto na lei em seu Art. 39

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (BRASIL, 2008).

Assim, o princípio fundamental da propriedade urbana é a sua função social, que possibilita ao poder público municipal, por meio do Plano Diretor, exigir do proprietário o cumprimento do uso e das finalidades de seu imóvel para atendimento do interesse social das coletividades. O Plano Diretor é exposto no EC nos seguintes termos:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

§ 3º As cidades de que trata o **caput** deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (BRASIL, 2008)

O Estatuto surge em um momento de forte efervescência neoliberal no Brasil. A mercantilização do solo urbano para a reprodução do capital era, e ainda é um fato comum e poderoso nas cidades e metrópoles do país. Por isso, que Moro Junior (2007) afirmou que, apesar de representar avanços nos instrumentos e intervenções que cabia ao poder público exercer sobre a propriedade privada, a atuação do EC se constitui bastante limitada ao contrapor-se aos interesses dominantes. Quando da aprovação do Estatuto muitos autores e autoras, dentre eles Bueno (2007) e Rolnik (2007), enalteciam as iniciativas governamentais e colocaram o PD e seus processos como marco da política urbana brasileira que serviria para dirimir – através da participação popular e de seus instrumentos – desigualdades nos territórios de milhares de cidades brasileiras. Os esforços empreendidos pelo governo federal no primeiro mandato do presidente Lula, através do Ministério das Cidades, foram importantes, pois recursos financeiros se direcionaram aos municípios para a realização de capacitações; a criação da *Rede do Plano Diretor*, instituindo o Conselho Nacional das Cidades (ROLNIK, 2007), visava a uma maior participação de diversos setores da sociedade, embora se tenha presenciado a

impossibilidade de tomar o ambiente construído independentemente da sociedade que o constrói e ocupa. De fato, ele (o ambiente construído) reflete as relações sociais além de participar ativamente de sua reprodução. Neste sentido, é objeto e agente de permanências e de mudanças sociais. É influenciado pelas relações sociais tanto quanto as influencia. É impossível esperar que uma sociedade como a nossa, radicalmente desigual e autoritária, baseada em relações de privilégio e arbitrariedade, possa produzir cidades que não tenham essas características (MARICATO, 2013, p. 50-51).

De fato, os movimentos urbanos, apesar de uma vitória importante que foi a luta pela aprovação do EC e seus instrumentos, tiveram a ilusão de que pela legislação muitos problemas urbanos seriam sanados, e que a participação democrática seria efetiva e plena, mas a cidade, à medida que se expande, tem sido mercadoria rentável para grupos capitalistas, reforçando desigualdades, como também possui limites muito bem demarcados no que tange à participação de grupos historicamente excluídos do debate sobre as questões urbanas.

Apesar de a legislação urbana trazer instrumentos relevantes de participação popular, na prática, em milhares de municípios brasileiros, o que se observa é um rito baseado numa tecnocracia que comumente se encontra distante das camadas populares e seus problemas. Muitas pesquisas têm mostrado que os objetivos e intenções de romper com o controle sobre a propriedade fundiária e imobiliária urbana, possibilitando acessos mais viáveis à cidade, por parte de uma população historicamente excluída, a partir dos instrumentos urbanísticos e da função social, acabou por se transformar numa ilusão, já que somente o plano normativo e o texto da lei não foram e não são suficientes para atingir seus objetivos, se não andarem alinhados com uma gestão efetivamente democrática e comprometida com experiências práticas nos usos do território e de valorização plena da ação política. Segundo Burnett (2011, p. 264),

Aceitando uma *democracia superficial* – que poderia, via Estado, se transformar em democracia urbana –, e contando, mais uma vez, com a participação ativa do planejamento urbano, agora democrático e participativo, as reivindicações e as esperanças das camadas populares foram sendo, mais uma vez, transformadas em oportunidade para o capital imobiliário realizar grandes negócios, enquanto ensejava o poder político a atender, em seu seio, o núcleo dos descontentes e restaurava, como sempre no poder local, as condições para práticas clientelistas e populistas sobre a população desorganizada e dominada.

No meio jurídico, o otimismo foi ainda maior quando da promulgação do EC em 2001, pois de fato a legislação é bastante importante e avançada, seus dispositivos legais e instrumentos, se aplicados, podem resultar em ganhos para os municípios de todo o Brasil. Baseada em diversos juristas, Sant’ana (2006, p. 181) afirma

O Estatuto da Cidade estabeleceu uma nova base jurídica para o desenvolvimento urbano, traduzido em mudanças importantes sobre o direito de propriedade e no enfrentamento do quadro de exclusão, desigualdade e segregação. Entre as várias mudanças, a nova lei incorpora a noção de direitos urbanos e da sustentabilidade para as cidades; regulamenta a função social da propriedade; define a recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária decorrente de investimento do Poder Público; assegura a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização e institui a gestão democrática da cidade.

De fato, o EC e os seus diversos instrumentos, objetivam combater distorções graves no que tange aos territórios das cidades brasileiras, tais como exclusão, desigualdades e segregação. Para tanto, os Planos Diretores se tornaram uma poderosa estratégia no pós-

Estatuto da Cidade, pois estes, ao menos na teoria, não ficariam mais a cargo apenas da tecnocracia e da burocracia estatal e assumiriam a característica mais “participativa” e popular, sua construção seria resultado da atuação de diferentes agentes sociais, daí seu caráter democrático. A legislação apostou então todas as suas fichas nos Planos Diretores, com escala de atuação municipal. Neste sentido, o processo participativo nos Planos Diretores reforça a importância da esfera pública, que na concepção de pensadores como Habermas (2020, p. 458) é

descrita como uma rede para a comunicação de conteúdos e tomadas de posição, isto é, de *opiniões*; nela os fluxos comunicativos são filtrados e sintetizados de modo a se condensar em opiniões *públicas* voltadas a temas específicos. Da mesma maneira (...) a esfera pública se reproduz mediante ação comunicativa (...) se ajusta à *compreensibilidade geral* da práxis comunicativa cotidiana.

Assim, para Habermas (2020), a ideia de esfera pública se caracteriza por uma *estrutura comunicativa*, na qual o *espaço social*²² produz ação comunicativa²³ e, inserida nela, está o *espaço público*, “composto de associações, entidades autônomas, grupos de cidadãos, instituições livres [...] que se relacionam com base em regras e procedimentos discursivos pouco institucionalizados” (TEIXEIRA, 2012, p. 49-50), onde se formam discussões, debates e opiniões, indo, além disso, abrangendo espaços midiáticos e virtuais através da *linguagem*.

Essa noção de “espaço público” pode ser vinculada a uma das concepções que Boaventura Santos defende para reformar o Estado, ou seja, o Estado enquanto *novíssimo-movimento-social*, uma nova democracia redistributiva, em que atribui “à participação das classes populares e suas organizações e movimentos nessa luta pelo controle democrático do Estado” (SANTOS, B. 2021, p. 477), principalmente no Sul global, onde o Estado precisa coordenar as ações de agentes privados, ONG’s e movimentos sociais.

Mas muitas pesquisas foram realizadas sobre Planos Diretores sob a perspectiva da participação a partir de um caráter reformista. Estes trabalhos, apesar de reconhecerem a importância de dispositivos legais e de ampliação na participação de diversos agentes sociais na construção de propostas para a cidade, apontaram contradições e limites na questão do enfrentamento das problemáticas urbanas estruturais (VILLAÇA, 2005; BURNETT, 2009;

²² Este *espaço social* difere do ideia de espaço geográfico, visto aqui muito além do “espaço social dos sociólogos porque também inclui a materialidade” (SANTOS, 2002, p. 294), tal espaço alia conteúdo social e formas espaciais, pois “quando a sociedade age sobre o espaço, ela não o faz sobre objetos como realidade física, mas como realidade social, formas-conteúdo” (SANTOS, 2002, p. 109).

²³ A ação comunicativa pode ser vista como uma classe de interação “em que todos os participantes harmonizam entre si seus planos individuais de ação e perseguem, portanto, sem reserva alguma, seus fins ilocucionários (...) o caso ilocucionário “se consegue num plano de relações interpessoais, no qual os participantes na comunicação se entendem entre si sobre algo no mundo... os êxitos ilocucionários se produzem no MV a que pertencem os participantes da comunicação, que constitui o pano de fundo de sus processos de entendimento” (HABERMAS, 1988, p. 376-378)

MACHADO, 2010; SANTOS JÚNIOR & MONTANDON, 2011; MARICATO, 2013; PEREIRA, 2015).

Flávio Villaça observa o Plano Diretor participativo enquanto instrumento ilusório, mistificado ideologicamente pela mídia e pelo Estado como processo democrático, igualitário e justo em termos de decisões políticas, camuflando interesses de mercado na dominação do território na cidade. “Assim, os debates públicos seriam apenas a ponta do iceberg, ou seja, aquilo que não aparece é muito maior que a parte que aparece” (VILLAÇA, 2005, p. 50).

Amiúde, na prática, segundo Burnett (2009), os processos participativos têm se reproduzido enquanto ideologias burguesas, em que os Planos Diretores assumem um caráter fetichizado, enfraquecendo o papel dos movimentos sociais, esmagados pela burocracia e institucionalidade estatal.

Machado (2010), ao fazer uma análise sociológica sobre a elaboração do Plano Diretor de Fortaleza, reconhece a consolidação participativa no processo, mas afirma que em questões relevantes, o capital imobiliário e a indústria da construção civil não tiveram prejuízos quanto ao atendimento de seus interesses.

Portanto, segundo alguns pesquisadores, mesmo reconhecendo-se os avanços normativos e uma maior participação social com o advento do EC, ainda tendem a prevalecer os interesses de agentes e grupos que olham os territórios nas cidades como *recurso* (mercadoria) rentável e não como *abrigo*, lugar próprio das vivências, dos encontros e da comunicação.

3. O ESPAÇO LUDOVICENSE, HISTÓRIA, EXPANSÃO E PLANEJAMENTO

A cidade faz convergirem, num mesmo tempo, os fragmentos de espaço e os hábitos vindos de diversos momentos do passado. Ela cruza a mudança mais difusa e mais contínua dos comportamentos citadinos com os ritmos mais sincopados da evolução de certas formas produzidas. A complexidade é imensa (LEPETIT, 2016, p. 177).

São Luís do Maranhão surge durante o período Colonial ainda no século XVII, mas seu território já era conhecido por europeus nas últimas décadas do século XVI. O controle da ilha foi parte da estratégia da Coroa Portuguesa para barrar a ocupação de nações inimigas em seu território. Nos séculos XVI e XVII era bastante difícil navegar pelo litoral maranhense, seja pelas correntes marítimas, seja pelo litoral recortado. O acesso por terra era igualmente difícil e grupos de nativos eram hostis, principalmente, com os portugueses (MEIRELLES, 2015). A dominação efetiva lusitana se dá a partir dos primeiros anos que sucederam 1615, quando os franceses, depois de três anos de ocupação no Maranhão, são expulsos, o que ocasionou também mortes e expulsão de milhares de grupos nativos da ilha e estimulou o povoamento do lugar com a migração de famílias vindas dos Açores.

Jerônimo de Albuquerque, o primeiro a governar o Maranhão traçou um plano para ocupar o lugar e incumbiu o engenheiro Francisco Frias de Mesquita de executar um plano para ordenar o crescimento do núcleo que acabara de ser ocupado. O traçado inicial obedecia a topografia do lugar, que ainda hoje possui a influência das marés, tendo, por essa razão, se desenvolvido nas partes de maior altitude (GOMES, 1988).

Durante boa parte do século XVIII o Senado da Câmara ficou responsável por fiscalizar e ordenar a ocupação em São Luís através da doação de terrenos, as denominadas Sesmarias (MOTA; MANTOVANI, 1998). Na segunda metade do Setecentos atinge o seu apogeu econômico no cenário colonial, através da Companhia de Comércio do Grão-Pará e Maranhão, seja pela exploração do tráfico negreiro, seja pela produção/exportação de seus principais produtos agrícolas: o algodão e a cana-de-açúcar. O capital mercantil acumulado pela elite local através da comercialização dos produtos agrícolas e também pela importação de mão de obra escrava originou uma sociedade marcada pela desigualdade desde a chegada do branco.

Ainda no século XIX, São Luís, assim como os diversos núcleos urbanos brasileiros, foram marcados por um controle maior do espaço urbano. Isto se deu por meio dos chamados códigos de posturas municipais. Em São Luís, os códigos de postura refletiam as ideologias das classes dominantes da época, que controlavam tanto o espaço público,

quanto o privado, através da proibição/permissão de atividades diversas, comportamentos ou mesmo na forma como as habitações seriam construídas.

Nas últimas décadas do século XIX a população cresce, embora em ritmo lento, e uma relativa diversificação da economia local, aliada às dificuldades na comercialização internacional do algodão, além da libertação dos escravos, foram fatos que contribuíram para um surto industrial em São Luís (MEIRELES, 2002). A proliferação das fábricas na cidade – 24 estabelecimentos fabris – facilitou um fluxo maior de pessoas a lugares nas bordas da pequena mancha urbana, mas também nas localidades mais distantes, como a fábrica no Cutim-Anil.

O avanço nos transportes, aliado à grande quantidade de fábricas em São Luís, contribuiu para uma tímida expansão da cidade, representada pelo aparecimento de alguns núcleos, que décadas mais tarde viriam a se transformar em bairros localizados ao longo do divisor de águas dos rios Anil e Bacanga. As fábricas aqui instaladas na segunda metade do século XIX representaram uma desconcentração de serviços e da malha viária, embora isso não significasse um incremento substancial do ponto de vista demográfico (RIBEIRO JUNIOR, 2001).

O início do século XX foi marcado por epidemias como a peste bubônica e por relatórios sanitários que acabam por traçar diretrizes para a cidade baseadas na salubridade ambiental, saneamento e melhor cuidado com o abastecimento de água (COE, 2007). Era o ápice do urbanismo higienista. Nos anos 1920 é que se observa um marco na política dos serviços públicos, influenciando uma incipiente modificação da estrutura urbana de São Luís. A companhia estadunidense *Ulen Management* foi implantada na cidade, passando a concentrar a produção e o comando dos serviços de água, esgoto, luz e tração elétrica, devido à carência de empresas locais para executar tais serviços. Porém a Ullen não cumpriu seus objetivos, por não prestar satisfatoriamente os serviços propostos no contrato inicial, trazendo prejuízos para a cidade, carente de serviços de infraestrutura.

3.1 A Era Vargas e o Planejamento urbano em São Luís

A Primeira República ou República Velha (1889-1930), sobretudo a partir dos anos 1920, se caracterizou, do ponto de vista socioespacial, pela dinamização e expansão das cidades e da indústria, impulsionados pela imigração estrangeira e por uma política de substituição de importações. A crise na agricultura e a imigração fizeram com que houvesse um maior deslocamento para as nascentes cidades, “além de camponeses, entraram no país pedreiros, padeiros, sapateiros e pequenos comerciantes – diversificando o quadro de serviços

urbanos” (SCHWARCZ; STARLING, 2015, p. 326). Embora a população rural fosse maior e a agricultura a principal atividade econômica do país, não se pode negar que nas três décadas iniciais do século XX, os modos de vida urbano começavam a ganhar destaque.

As cidades do país precisavam ser cuidadas e embelezadas, para que desempenhassem bem sua função de ser o sustentáculo da economia agroexportadora. Para tanto, as cidades brasileiras foram objeto de reformas urbanísticas, com a função

voltada para a otimização do funcionamento do complexo agroexportador. As grandes transformações urbanas são realizadas procurando, entre outras coisas, evitar a interrupção do funcionamento dos portos brasileiros, como quando diversas epidemias tomaram conta das cidades litorâneas, principalmente a partir de 1860 (QUINTO JUNIOR, 2003, p. 187).

Desta forma, com o incremento de uma realidade urbana, surge de maneira mais efetiva no Brasil os chamados Códigos de Postura, que continham determinações de cunho comportamental, de condutas e ordenamento do espaço urbano, seja do ponto de vista das construções de imóveis, seja da salubridade e da higiene, com o objetivo de controlar epidemias como a peste, a varíola e a febre amarela. Mas, sobretudo, iniciavam pelo controle dos corpos, investindo nos aspectos mais relevantes para gerir a vida na urbe, organizando a vida social. Este mecanismo remete à ocorrência de táticas e técnicas do biopoder²⁴.

O disciplinamento da população foi indispensável ao florescimento capitalista brasileiro, modo de produção que só pôde se desenvolver às custas da inserção controlada dos corpos nos meios de produção e através de um ajustamento de fenômenos de população aos processos econômicos. É possível afirmar que os códigos de postura formulados em larga escala no Brasil entre as últimas décadas do Oitocentos e as primeiras décadas do século passado são o ponto de partida do que posteriormente se convencionou chamar de plano diretor e zoneamento, que se espalhou pelo país a partir da segunda metade do século XX.

É necessário lembrar que as tentativas expostas em planos e códigos das cidades brasileiras, no que diz respeito ao embelezamento de seus núcleos, vinculam-se a uma imposição ideológica das classes dominantes, que “não era discurso apenas; refletia ação concreta do Estado, embora com objetivos nem sempre condizentes com o discurso” (VILLAÇA, 2010, p. 192). Era a época das grandes reformas urbanas vinculadas ao paradigma higienista, com saneamento, abastecimento d’água, cuidado com os resíduos sólidos e abertura de grandes avenidas para circulação de ar.

²⁴ “As disciplinas do corpo e as regulações da população constituem dois polos em torno dos quais se desenvolveu a organização do poder sobre a vida. A instalação, durante a época clássica, desta tecnologia de duas faces – anatômica e biológica –, individualizante e especificamente, voltada para os desempenhos do corpo e encarando os processos da vida, caracteriza um poder cuja função mais elevada já não é mais matar, mas investir sobre a vida, de cima para baixo” (FOUCAULT, 2018, p. 150).

A São Luís da segunda metade do século XIX e primeiras décadas do século XX, bem como outras cidades brasileiras, viu a produção de diversos Relatórios feitos por médicos sanitaristas e engenheiros com o intuito de diagnosticar os problemas urbanos e sua influência sobre a saúde da população, com destaque para o estudo sobre Saneamento produzido por Palmério Cantanhede em 1899 e um relatório sobre a peste bubônica feito por Victor Godinho em 1904.

Nos anos 1920, com o florescimento e a diversificação das relações sociais urbanas, houve o surgimento de novos grupos sociais que tinham interesses distintos dos grupos predominantes na época, estes últimos representavam uma elite política ligada aos grupos oligárquicos regionais que praticavam uma

política econômica externa, do tipo liberal (exigida por empresas comerciais e financeiras europeias e norte-americanas que controlavam o setor externo brasileiro) que significava a maciça e sistemática exportação do excedente nacional através da comercialização do café e a importação de manufaturados e artigos de consumo para a classe dominante, ou seja, boa parte do produto nacional encaminhava-se para o exterior (IANNI, 2010, p. 28).

Os novos grupos sociais eram diversos, consequência da incipiente industrialização (burguesia industrial), expansão do setor terciário e da própria urbanização. A fundação do *Partido Comunista do Brasil* (PCB) em 1922, as primeiras manifestações do *tenentismo* e a *Semana de Arte Moderna* (1922) são algumas expressões desses novos grupos.

Antes de 1930, o sistema político-econômico no Brasil já mostrava claros sinais de desgaste, problemáticas estruturais e conjunturais típicas de uma economia dependente e frágil. Dois acontecimentos foram cruciais para a República Velha implodir, primeiro a Grande Depressão de 1929, que provocou graves danos à cafeicultura; segundo, o assassinato de João Pessoa, que culmina no agravamento da crise política nacional, levando à deposição do presidente Washington Luís (sem que ele passasse o cargo ao seu sucessor Júlio Prestes). Em 3 de novembro de 1930 uma Junta Governativa Provisória, formada pelos generais Tasso Fragoso e Mena Barreto, além do Contra-Almirante Isaías de Noronha, entregou o poder ao líder da Aliança Liberal, Getúlio Vargas (SCHWARCZ; STARLING, 2015).

Com a Revolução de 1930, inaugura-se no Brasil uma estratégia governamental com diretrizes nacionalista e intervencionista, uma tecnoestrutura estatal (IANNI, 2010) de forte planificação administrativa, com repercussões na política econômica e nas reformas urbanas, sinais claros da ruptura com os modelos que vigoraram nas primeiras três décadas do século XX. Vargas implementa uma gestão modernizante, porém autoritária, atingindo seu auge com o golpe de 10 de novembro de 1937. As cidades e seus modos de vida seriam o novo *locus* da modernidade preconizada por Getúlio Vargas.

A nova racionalidade política a partir de 1937 no Brasil passava obrigatoriamente pelo controle das cidades, com projetos de modernização, Planos de Remodelação e Extensão (LEME, 2005) e Planos Diretores e Zoneamentos. Planos que incluíam demolições de construções e higienização de diversos territórios, o que suscitou desigualdades através da segregação socioespacial.

Pode-se afirmar que o par modernidade-autoritarismo parte de um mesmo processo, a intenção do urbanismo para a cidade varguista era fomentar uma nova estética, atraente no discurso, instrumento propagandista do seu regime político e eficiente do ponto de vista da engenharia e da arquitetura, com seus novos paradigmas científicos. Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's), ligados à administração direta e indireta do governo, por exemplo, constituíram o grande inventário arquitetônico estadonovista, mas segundo Manzo (2011), as edificações que melhor representaram a imagem do poder de Getúlio Vargas no tocante à onipresença do Estado na vida dos cidadãos, na solidez de sua estrutura e na segurança e confiança perante os compromissos firmados, na ratificação do conceito de nação pelas suas tradições e ao mesmo tempo de modernidade, foram as dos Ministérios, edifícios modernos e imponentes.

A seguir, se discutirá o papel da Interventoria de Paulo Ramos no Maranhão, com destaque para as administrações municipais de Saboya Ribeiro e Pedro Neiva, bem como suas relações com o urbanismo em São Luís.

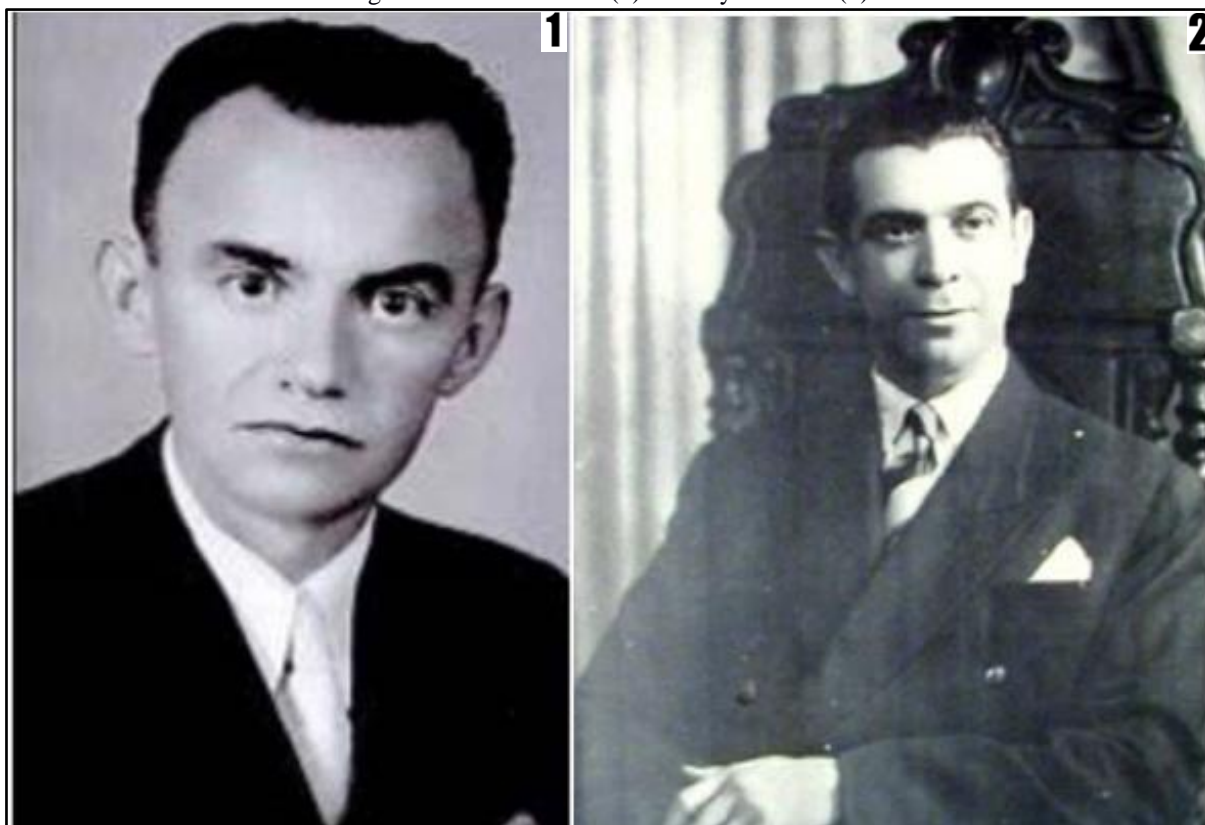
3.1.1 Paulo Ramos, Saboya Ribeiro e o urbanismo na São Luís dos anos 1930

A política que simbolizava a mudança no Brasil dos anos 1930 era representada pela indicação de interventores nos Estados, que poderiam ser naturais dos próprios Estados ou não. Desde o início desta política até 1936, houve tanto mudanças na gestão municipal e estadual via imposição do governo federal, quanto uma rotatividade de militares de linha dura para atuarem como interventores no Estado, o que por vezes provocou tensões com grupos políticos de oposição locais. O Governo Federal, no ano de 1936, indicou então o advogado maranhense de Caxias, Paulo Martins de Souza Ramos, para assumir o cargo de Interventor Federal no Maranhão. Seu nome foi consenso entre os políticos locais, mesmo entre os grupos de oposição ao governo Vargas.

Ramos promoveria o que se chamou na época de 'a reconstrução do Maranhão', inaugurando um período "dos mais profícuos e progressistas que já desfrutou o Maranhão" (MEIRELES, 2002, p. 336). Essa concepção de Meireles, um tanto ufanista, é reforçada pela indicação do nome do engenheiro e urbanista cearense José Otacílio de Saboya Ribeiro para

ser prefeito de São Luís. Havia na mentalidade na época, desde intelectuais e também entre as lideranças políticas locais e nos quadros políticos nacionais a ideia de que o perfil técnico de um líder – representado por Saboya Ribeiro²⁵ – seria capaz de levar adiante o projeto modernizador preconizado por Vargas.

Figura 4 – Paulo Ramos (1) e Saboya Ribeiro (2)



Fonte: Ferreira (1987) e Arquivo da Biblioteca DAU/UFC.

Ramos promoveria o que se chamou na época de ‘a reconstrução do Maranhão’, inaugurando um período “dos mais profícuos e progressistas que já desfrutou o Maranhão” (MEIRELES, 2002, p. 336). Essa concepção de Meireles, um tanto ufanista, é reforçada pela indicação do nome do engenheiro e urbanista cearense José Otacílio de Saboya Ribeiro para ser prefeito de São Luís. Havia na mentalidade da época, entre intelectuais e também entre as lideranças políticas nacionais, a ideia de que o perfil técnico de um líder – representado por Saboya Ribeiro²⁶ – seria capaz de levar adiante o projeto modernizador preconizado por Vargas.

²⁵ Saboya Ribeiro, antes de ser prefeito de São Luís trabalhou na Secretaria de Viação e Obras do Rio de Janeiro, onde exerceu o cargo de Engenheiro-Chefe do 5.º trecho da nova adutora do rio das Lages. Foi prof. de Arquitetura na Faculdade Nacional de Arquitetura da Universidade do Brasil, onde substituiu Atílio Corrêa Lima, em 1937. Foi diretor da Escola Nacional de Belas-Artes (LOPES, J. 2013).

²⁶ Saboya Ribeiro, antes de ser prefeito de São Luís trabalhou na Secretaria de Viação e Obras do Rio de Janeiro, onde exerceu o cargo de Engenheiro-Chefe do 5.º trecho da nova adutora do rio das Lages. Foi professor de Arquitetura na Faculdade Nacional de Arquitetura da Universidade do Brasil, onde substituiu Atílio Corrêa Lima, em 1937. Foi diretor da Escola Nacional de Belas-Artes (LOPES, J. 2013).

Antes de se analisar a importância de Paulo Ramos, Saboya Ribeiro e Pedro Neiva para uma mudança na concepção da cidade de São Luís na segunda metade dos anos 1930, instaurando um paradigma urbano moderno, cabe destacar um texto de Josué Montello sobre São Luís publicado na Revista Careta, em novembro de 1937, intitulado “A cidade que não quer ser nova”. Em tom ufanista, o jovem escritor frisa o marasmo de uma cidade que se recusava a ser moderna.

Todas as cidades no Brasil se transformam. Um ritmo vertiginoso as envolve. Fortaleza, por exemplo, há pouco tempo, valia apenas por sua praia muito alva, povoada pelos heróis do poeta maior da prosa brasileira. Hoje é um espetáculo dinâmico. Os prédios se empinam no dorso dos alicerces de cimento armado e os arranha-céus se multiplicam sob o sol doirado da terra de Iracema. Belém, mais ao norte, embrulhada nas suas mangueiras, tem já o aspecto das grandes cidades. Há movimento, inquietação, vontade louca de subir (...) São Luís, entretanto, é aquilo mesmo, minha cidade querida não muda (MONTELLO, 1937, p. 24).

Apesar do tom saudosista, utilizando-se de expressões no texto como “minha cidade querida”, “a heroica e leal São Luís de La Ravardière”, Montello não deixa de possuir certa razão em seu artigo; São Luís na segunda metade dos anos 1930 ainda estava limitada ao que se conhece hoje como o *anel viário*, que circunda a área central e histórica da cidade e mesmo dentro deste perímetro, em suas margens, ainda havia lugares com características essencialmente rurais.

Coube a Paulo Ramos, que assumiu o cargo de interventor em agosto de 1936, a Saboya Ribeiro, empossado prefeito em 15 de setembro daquele mesmo ano, e a Pedro Neiva, substituto de Saboya Ribeiro na metade do ano de 1937, o desafio de romper com essa falta de modernização e desenvolvimento urbano em São Luís. Esses três nomes viriam a ser os responsáveis pela elaboração e execução de um Plano de Remodelação para São Luís, teoricamente ambicioso, mas que encontrou limitações práticas por causa das dificuldades financeiras. No entanto, não deixou de causar inovações na cidade de então.

Em seu diagnóstico sobre São Luís, Saboya Ribeiro constatou uma imagem negativa sobre uma cidade antiga e pouco higienizada, falou, em mensagem dirigida à Câmara, quando da sua saída do cargo de prefeito, que os desafios eram grandes em reformar uma cidade bonita, porém, decadente, talvez a única capital do Brasil que conservara um conjunto de casario do século XIX, com suas vias tortuosas, estreitas e íngremes e com seus velhos trapiches (SABOYA RIBEIRO, 1937).

O prefeito concebia a cidade como um organismo vivo que devia ter saúde, para assim se desenvolver, e para tanto tratou de declarar guerra aos espaços insalubres e

degradados²⁷ em São Luís. Sobre a questão da higiene, ele aponta, em seu diagnóstico, problemas sociais e estéticos, que poderiam ser melhorados pela demolição de ruínas da cidade; disse ele que “não é pequeno o número de prédios que se encontram em estado adiantado de ruína, transformados em focos de proliferação de animais nocivos a saúde, ameaçando permanentemente a vida dos transeuntes” (SABOYA RIBEIRO, 1937). Saboya Ribeiro criticou veementemente a especulação imobiliária que se realizava na zona central, em que proprietários exploravam a pobreza pela cobrança de aluguéis caros em albergues sujos.

É possível que os que aqui vivem se tenham acostumado ao aspecto das fachadas mal cuidadas, dos beirões sujos e de mal aparência geral das ruas. Mas os que aqui aportam pela primeira vez, não deixam de experimentar uma sensação de tristeza e de desalento, de notar que os ornamentos das edificações pintadas de negros ou cobertos de limo, emprestam uma nota fúnebre ao panorama da cidade (SABOYA RIBEIRO, 1937).

Ainda em seu diagnóstico sobre São Luís, a visão de Saboya Ribeiro era de que a cidade poderia passar por reformas de maneira menos dolorosa, já que a intervenção na cidade existente e antiga poderia ser alcançada através de planos de fácil execução, o que traria um desenvolvimento civilizatório, numa cidade “onde não existe cultura generalizada e onde é sentida de maneira forte, a falta de sopro do progresso realizador” (SABOYA RIBEIRO, 1937). Para sustentar seus argumentos, o engenheiro arquiteto cearense seguiu uma linha parecida com a seguida por Montello em seu texto para a revista *Careta*, ao fazer comparação com outras cidades brasileiras:

Porto Alegre, a bella cidade sulina, marcha a passos gigantesco; a velha capital bahiana caminha sob novos ritmos; as cidades Pernambucanas, mesmo as do alto sertão, organizam planos de extensão e embelezamento; o architecto Nestor de Figueiredo orienta traçados das cidades Parahybanas e mostra novos caminhos à cidade de Fortaleza; Bello Horizonte, a jovem capital mineira, construída há menos de meio século, no momento, sob a orientação de Octacilio Negrão, soffre uma como que verdadeira remodelação (SABOYA RIBEIRO, 1937).

Ele também se disse espantado com o estado de abandono da cidade, que nunca passara por uma “remodelação systemática ou melhoramento extensivo” (SABOYA

²⁷ Na Edição de 1.º de junho de 1937, em sua página 2, o Jornal O Imparcial estampava a seguinte manchete “As Obras de Demolição dos Pardieiros de S. Luiz”, o texto era um relato claro do combate ostensivo que Saboya Ribeiro fez para pôr fim em áreas degradadas de São Luís. Ele foi escrita assim: “Sabado pela manhã, o nosso reporter encontrando-se na Praça João Lisboa com o Sr. Francisco de Paula Gomes, mestre de obras da Prefeitura Municipal, o qual se dirigia para as obras de demolição, que o Dr. Saboya Ribeiro está mandando proceder nos velhos pardieiros que ameaçam dia a dia abafar os transeuntes da nossa capital. (...) Dirigimo-nos então para o enorme sobrado da Rua Cândido Mendes, 387, onde arriscadamente trabalhadores promovem a sua demolição (...) precisamente dentro de 3 semanas o enorme sobrado estará transformado em esqueleto (...) Depois dessa demolição o Dr. Saboya Ribeiro atacará os serviços em outros prédios velhos, no correr da Ulen que estão em vias de desabar. O prefeito, zeloso pela vida dos habitantes daquelles pardieiros, está intimando-os a se retirarem dos mesmos. Sabemos que muitos desses habitantes, apesar das intimações continuam a habitar os prédios em apreço”.

RIBEIRO, 1937) e colocava culpa na elite política e econômica local, chamando-a de individualista, que nada fazia para obrigar todos a zelar pela cidade. Destarte, é possível afirmar que as pretensões de Saboya Ribeiro eram audaciosas, ao defender uma reforma urbana alicerçada no higienismo e na mudança de comportamento dos habitantes perante o espaço urbano.

Para tanto, propôs uma grande reforma administrativa e aprovou um novo, abrangente e audacioso Código de Posturas em menos de dois meses como prefeito. Foi o mais abrangente código da história da cidade. Através do Decreto n.º 205, de 3 de novembro de 1936, idealizado e promulgado por Saboya Ribeiro, entra em vigor o novo Código de Posturas de São Luís, acabando com um atraso de cerca de 43 anos, desde a publicação do último Código, em 1893. No início do Código que acabara de ser aprovado, existiam explicações para a renovação da legislação:

(...) O engenheiro civil José Otacílio de Saboya Ribeiro, Prefeito Municipal da cidade de São Luiz, capital do Estado do Maranhão, no uso de suas atribuições legais, e Considerando que o Código Municipal, ora em vigor, datado de 1893, está obsoleto e não mais satisfaz as necessidades reclamadas pelo progresso da cidade, Considerando que d'aquella epocha a esta data grande parte dos elementos que entravam na composição da cidade modificaram-se, quer na sua constituição, quer quanto á sua finalidade, Considerando que o progresso da technica poz à disposição das cidades elementos inteiramente para os quaes é necessário crear legislação, Considerando que a prática nas capitães brasileiras tem forçado as Municipalidades [...] a adotarem novos Códigos compatíveis com a época actual, Considerando que não basta revogar parcialmente o actual Código Municipal, e os vários decretos que vieram crear novos direitos e deveres [...] e completa-los com elementos novos [...] assim, constituindo uma [...] difficil consulta, Considerando que já se [...] estudadas as regras e normas que [...] dus vivendi entre muncípales e as municipalidades, como tem demonstrado a prática nas varias [...] brasileiras, Considerando que a Municipalidade de à muito se resente de um Código que [...] de falhas que sua legislação actual, absoleta e [...] offerece, e que é indeclinável a necessidade de [...] dotar a cidade de São Luiz de um novo Código, [...] com as exigências do progresso do Brasil, Art. Único – Decreta e manda pôr em execução o novo Código de Posturas do Município de São Luiz, revogadas as disposições em contrário (SELBACH, 2010, p. 97-98).

As primeiras palavras da lei chamam a atenção para a necessidade de sua renovação no que tange ao progresso técnico, exigindo dos municípios e capitais brasileiras se adaptem aos novos tempos, em decorrência, também das mudanças nos hábitos, comportamentos e mentalidades da sociedade.

O novo Código continha 27 títulos, alguns divididos em seções, conforme às necessidades de cada tema. O total de artigos chegou a 508, o maior e mais detalhado entre os cinco códigos de posturas que já existiram em São Luís no intervalo de mais de um século.

O primeiro assunto tratado no Código se referia às infrações, das multas e das penas. O segundo, contemplado nos títulos II a VIII, artigos 19 a 85, cuidava das questões propriamente urbanas. O Título II tratava do Município, dos bens de uso comum e dos

terrenos, sendo dividido em dois capítulos, estabelecendo as bases para o zoneamento da cidade. Esse código levou mais de um ano para ser aprovado. Divide-se em 4 zonas, a saber: Central, Urbana, Suburbana e Núcleos do Interior da Ilha e Rural.

Tratou, ainda, dos logradouros públicos e das Ruas, definindo larguras e comprimentos; estabeleceu regras para a urbanização de novas áreas e sua divisão em lotes. Também determinou condições para arborização e abriu possibilidades para regulamentar o uso das estradas municipais. Por fim, tratou da tecnologia urbana, utilizando muitas expressões do urbanismo da época, como: “Edificar”, “Construir”, “Fundo de Lote”, “Porão”, “Prédio de Sobrado”, “Logradouros Públicos”, entre outras. Na lei, apareceu pela 1ª vez a palavra “Zoneamento” e “Zonas”, assim descritas:

Zoneamento - É a divisão da cidade em diversas zonas ou districtos de uso estabelecido num plano de cidade, afim de promover a localização racional dos seus diferentes órgãos, propocionando aos seus moradores vantagens de ordem econômica, sanitária, esthetica, mediante restricções quando ao uso e volume das edificações.

Zona - São os diferentes districtos de uma cidade, estabelecidos num zoneamento. Essas zonas são:

- a) **Residenciaes** que podem ser subdivididas em zona de habitações particulares, zonas de habitações colletivas, zonas mixtas, etc., onde é permitido o commercio de gêneros de uso diário destinados á alimentação de famílias e uso domestico, pequenas officinas eatellerses.
- b) **Zona Commercial** que abrange em particular o movimento commercial, interno e externo, da cidade, abrangendo o commercio em varejo (lojas de fazenda, armarinhos, perfumarias, drogarias, etc.), o centro de negócios (bancos, casas bancarias, corretores, bolsas)etc.
- c) **Zona Industrial** onde se grupam as diferentes industrias podem ser classificadas segundo a sua natureza em diversos grupos e esses grupos formarão sub-zonas cada qual adequada a seu destino. Da zona industrial fazer parte também o porto, o aero porto, as estações de estradas de ferro, villas e casas operarias quando convenientemente dispostas ao serviço das diferentes industrias. (SELBACH, 2010, p.118-119).

É possível perceber que neste Código, Saboya Ribeiro lança as bases de um planejamento urbano mais moderno e arrojado, estabelecendo uma visão de urbanização para os próximos anos, de acordo com a vocação social e econômica. Desta forma, a fim de organizar a expansão urbana em direção às periferias e áreas rurais, “às margens das linhas de bonde, o Código subordina a iniciativa privada ao ‘Plano de Urbanização’ e estabelece índices de ocupação e dimensionamento para novos loteamentos, prevendo um alcance regional” (LOPES, J. 2013, p. 183). Saboya Ribeiro anteviu o direcionamento futuro da cidade, para onde ela caminharia.

Outras partes do Código tratavam ainda dos profissionais urbanos, tais como arquitetos, engenheiros, arquitetos construtores e construtores, do alinhamento, localização e nivelamento, das construções em geral, dividido em quatro seções: pés direitos, altura dos edifícios, áreas de iluminação e ventilação, e serventias em comum; e arquitetura das

fachadas, marquises e toldos, andaimes e tapumes. Outro assunto abordado foram as questões sanitárias, especialmente as voltadas aos espaços físicos, como as condições de salubridade e higiene gerais dos subterrâneos, porões, sobrelojas, cavas e lojas. O Título X tratava dos estabelecimentos industriais e comerciais, dividindo-se em sete Seções: açougues, fábricas de produtos alimentícios, farmacêuticos, laboratórios e indústrias leves ocupando menos de 50 pessoas; fábricas; hospitais; estábulos, escolas; e garagens, postos de gasolina e lubrificação.

O Código de 1936 estabeleceu critérios rigorosos e bem definidos sobre projetos arquitetônicos e urbanísticos que envolviam embelezamento, segurança ventilação, salubridade, higiene, tamanhos de vias, estética urbana, fachadas de prédios, tipos de construções, dentre outros. A lei determinava “que cópias dos projetos fossem enviadas à Diretoria de Saúde Pública do Estado e citava também o Serviço de Salubridade das Edificações” (LOPES, J., 2013, p. 185). Portanto, obedecendo, de forma coerente, a outras instâncias no que dizia respeito às fiscalizações. Outros dois Decretos vieram somar com o Código de Posturas em 1936, formando um sistema de regulação urbana moderno, são eles: o Decreto n.º 219, de 19 de dezembro, e o Decreto n.º 217, de 19 de dezembro. Eles tratavam de um novo Regime Tributário e de um pioneiro zoneamento, respectivamente.

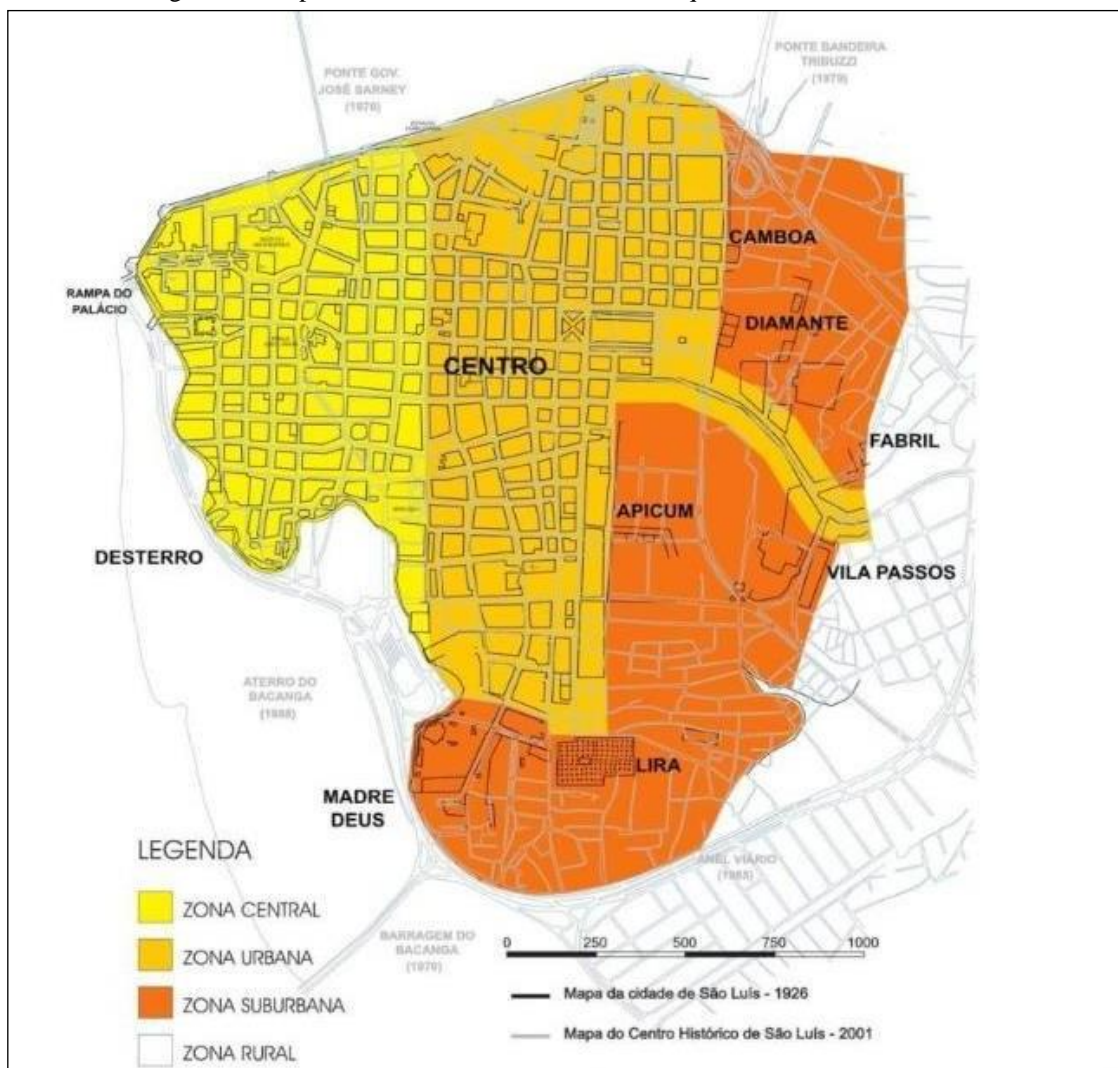
A reformulação tributária estabeleceu novas taxas para obras e construções em diferentes territórios da cidade ou zonas que acabavam de ser criadas, além dos melhoramentos urbanos. O título 7.º, intitulado ‘Taxas Sobre os Serviços Municipais’, determinava a criação da “taxa de limpeza, jardins, iluminação e conservação das vias públicas”, bem como criava taxas para “melhoramentos na cidade”. Essa estratégia era uma maneira de aumentar a arrecadação de um Estado com graves problemas nas finanças, mas que, pelas mãos de Paulo Ramos, a partir de sua experiência como funcionário público do Min da Fazenda e com sua habilidade de diálogo com o Legislativo e com nomes dos altos cargos da política nacional, conseguiu apoio para equilibrar as contas do Estado.

A solução fiscal de questões, que desde a 1ª metade do século XX afligiam aos administradores era efusivamente comemorada, sobretudo no que se referia a recuperação da capacidade de pagamento do Estado, tanto no Brasil quanto no estrangeiro. Ramos comemorava juntamente com os deputados estaduais os resultados da reforma da contabilidade pública e do sistema tributário (mediante lei estadual aprovada) e da resolução das dívidas interna, externa e flutuante, passando pelos empréstimos tomados nos Estados Unidos e na Europa, bem como pela criação do Banco do Estado (COSTA, M. L., 2016, p. 80).

Junto com a questão da tentativa de sanar o problema fiscal nas contas públicas do município, Saboya Ribeiro edita um decreto na mesma data do novo regime tributário (19 de dezembro de 1936), que é o zoneamento, baseado no que estava determinado no Artigo 19 do Código de Posturas aprovado 46 dias antes.

O zoneamento proposto por Saboya Ribeiro coincidia “com o traçado urbano representado no mapa da cidade desenhado por José Abranches de Moura dez anos antes” (LOPES, L. 2013, p. 180). Esta pioneira divisão do município considerava, além da zona mais adensada de São Luís (Zonas Central e Urbana), os núcleos suburbanos da ilha (Zona Suburbana), ocupações que apresentavam incipientes características urbanas, mas que eram cercadas de sítios, quintas e chácaras, como os povoados do Anil, São José, Pedrinhas, Paço do Lumiar, Olho D’água e Turu. Tal zoneamento identificava ainda todo o resto da ilha, em sua maioria Zona Rural.

Figura 5 – Mapa baseado no Decreto nº 217/1936 que instituiu o Zoneamento



Fonte: Lopes, J. (2013, p. 178).

Em fevereiro de 1937, Saboya Ribeiro ainda apresentou um ‘anteprojeto de remodelação da cidade’, que unia questões e aspectos socioeconômicos em prol do desenvolvimento urbano e algumas soluções urbanísticas: Habitação popular, salubridade,

intervenções urbanas, a partir de investimentos privados, barateamento nas construções através dos materiais e a criação de um hotel estavam incluídos.

Figura 6 – Croqui do Plano de Remodelação de São Luís elaborado por Saboya Ribeiro



Fonte: A cidade (1937).

O projeto do então prefeito, intitulado “Remodelação, Extensão, Embelezamento da Cidade de São Luiz”, esboçado em um croqui e publicado em fevereiro de 1937 pelo jornal O Imparcial, previa uma intervenção em diversas áreas da cidade, inclusive intervenções que estavam em curso, como a do Mercado Público e do Matadouro Modelo, além de outras que seriam ainda construídas ou reformadas em importantes espaços públicos, como prédios, praças e vias da cidade onde se localizavam repartições públicas e que tinham grande movimentação de pessoas, a exemplo da Praça e Avenida João Lisboa, da Avenida Dom

Pedro II (com a construção de um centro cívico), Rua Sete de Setembro, Rua Oswaldo Cruz, Avenidas Beira-Mar e João Pessoa, incluía a demolição do Palácio dos Holandeses, construção de um hotel e intervenções no cais do Porto e no entorno da linha férrea. Segundo Lopes, J. (2013, p. 174),

A partir desses princípios projetuais, os quarteirões conformados pelos prédios de arquitetura tradicional luso-brasileira, não são tratados como elementos de composição do desenho urbano, mas como resultado da aplicação dos novos traçados à cidade. Este sistema de avenidas, por sua vez, facilitaria o tráfego eficiente entre as diversas zonas da cidade, conferindo a essas áreas salubridade, iluminação e arborização que, aliado à adoção de novos padrões estéticos para a arquitetura (Art Decò), emprestariam uma imagem de modernidade à cidade.

Era um projeto ambicioso, que olhava para o futuro da mobilidade urbana da capital maranhense; para isso, instituiu, através do Decreto n.º 233/1937, uma Comissão do Plano de Cidade, composta por sete membros, chamada à época de “Organismo Technico Municipal” pelo O Imparcial, que, em sua manchete sobre a comissão do plano, escreveu: “verdadeiro conselho technico, essa commissão vae agrupar valisosos elementos de reconhecida capacidade mental, independência e possuidores de accentuado sentimento esthetico” (COMMISSÃO, 1937, p. 2). O jornal se referia à capacidade intelectual e técnica dos membros da comissão, que além do próprio Saboya Ribeiro, era composta pelo Coronel Luso Torres (ex-prefeito e ex-interventor), os médicos Carlos Macieira e Heitor Pinto, o Industrial Américo Pacheco de Carvalho, o professor Luiz Rêgo e o engenheiro Pinheiro Costa.

A tentativa era modernizar São Luís, não apenas dando a ela um aspecto urbanístico novo, mas mirando a alteração dos costumes e hábitos, modernizando o seu sistema tributário, ordenando o comércio, a indústria e o transporte. Mas Saboya Ribeiro esbarrou no complexo arranjo político local e na sua classe dominante – sobretudo, os mandatários do Comércio que tinham fortes ligações com a oligarquia política local – que não concordavam com algumas práticas modernizantes e ideias promovidas pelo prefeito, que não logrou sucesso nos diálogos com esses segmentos. O prefeito começou a ser criticado por diversos órgãos de imprensa, dos quais havia tido apoio no início de sua gestão, muitos termos depreciativos foram usados pela imprensa para qualificar o prefeito, “*prefeito tentacular, arquiteto-embromistae moço-urbanista* demonstravam a insatisfação e a descrença na expertise que julgava representar, além de demarcar os espaços de fala” (COSTA, M. L. 2016, p. 115).

Saboya Ribeiro chegou a chamar os habitantes ludovicenses de “selvagens e sem cultura²⁸”, provocando a ira da elite local, da imprensa e de parte da população. As propostas saboyanas, como se viu, se basearam num paradigma moderno, com a construção de amplas avenidas, demolição e reconstrução de casarões em ruínas, higienização dos espaços e a valorização do acervo arquitetônico histórico. Em 21 de agosto de 1937, Saboya Ribeiro, sem apoio político e da população, pede exoneração a Paulo Ramos.

3.1.2 A gestão Pedro Neiva e a São Luís “moderna” e “funcional”

Com a saída de Saboya Ribeiro da prefeitura, Clodoaldo Cardoso ocupa então a cadeira de prefeito de São Luís interinamente, até que, em novembro de 1937, Pedro Neiva de Santana²⁹ é nomeado prefeito de São Luís, um nome que agradou a imprensa e as elites econômica e política local. Sua nomeação coincidiu com o golpe de 10 de novembro, que culminou com a instalação de um regime autoritário no Brasil.

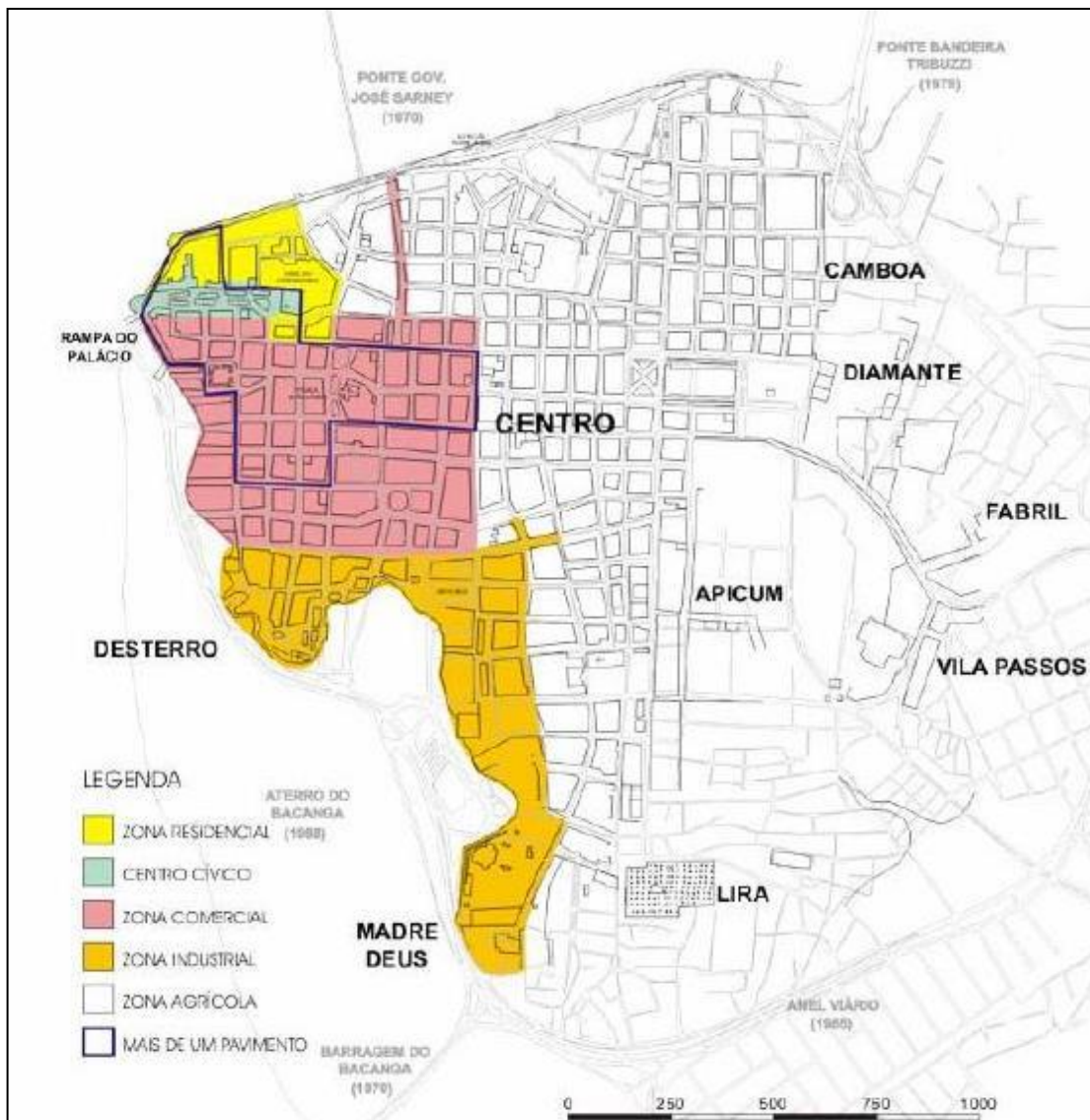
Saboya Ribeiro deixou uma semente modernizadora importante, que seria posta em prática numa escala maior por Pedro Neiva e Paulo Ramos. Na visão de Buzar (2000), a cidade ganhava uma nova fisionomia através de sua gestão, bem como lhe era imposto um rígido controle sobre as finanças. Pedro Neiva assume e continua as ideias e ações propostas iniciadas pelo seu antecessor, faz ajustes na legislação urbana, definindo critérios para isenções de impostos que “incentivam a verticalização no centro urbano e um novo zoneamento para a cidade” (LOPES, J. 2013, p. 206). Com o Decreto n.º 330/1938, Pedro Neiva aprova um novo código de zoneamento para São Luís, o segundo na história da cidade, um zoneamento funcional que se limitava em quase toda sua totalidade à Zona Central criada por Saboya Ribeiro no zoneamento de 1936.

Outra característica desse instrumento era o incentivo à verticalização da cidade, definindo trechos onde não seriam permitidas construções novas com apenas um pavimento. Havia no Decreto 330/1938, segundo Burnett (2012, p. 33), “uma nova zona residencial, compreendida pelas ruas de Santana, Passeio, Ribeirão, São Pantaleão e Direita, onde medidas legais impediam a presença de construções populares, como cortiços e casas térreas”, o que incentivava uma renovação arquitetônica nos prédios.

²⁸ Manchete “O Protesto do Commercio no caso dos insultos da mensagem de Saboya Ribeiro”, do Jornal Pacotilha, Ano LVII, n.º 899, de 5 de agosto de 1937.

²⁹ Pedro Neiva de Santana nasceu em Nova Iorque (MA) no dia 27 de setembro de 1907, filho do coronel Manuel José de Santana e de Ana Neiva de Santana. Fez os primeiros estudos em Floriano (PI) e no Liceu Maranhense, em São Luís. Transferindo-se para o Rio de Janeiro, então Distrito Federal, ingressou em 1929 na Faculdade de Medicina, pela qual se diplomou, especializando-se depois em medicina legal (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2019)

Figura 7 – Mapa baseado no Decreto nº 330/1938 que instituiu o Zoneamento



Fonte: Lopes, J. (2013, p. 208).

O Zoneamento de Pedro Neva instituiu um Centro Administrativo ou Centro Cívico (legado de Saboya Ribeiro), bem como 4 zonas: a Zona Comercial, a Zona Industrial, a Zona Residencial e a Zona Agrícola. As intervenções que seriam derivadas deste zoneamento privilegiariam a zona central, menosprezando a totalidade da ilha, como as zonas suburbana e rural criadas por Saboya Ribeiro.

O *Novo Plano da Cidade* de Pedro Neva estabeleceu uma série de providências de cunho higienista, com a inserção de novas estruturas em prédios e edifícios em substituição às antigas, além de transformações no sistema viário da cidade, situação semelhante ao que vinha acontecendo em bairros e avenidas de outras cidades brasileiras como Recife, São Paulo, Salvador e Porto Alegre.

Por ser médico de formação, Pedro Neiva imprimiu as seguintes mudanças de caráter higienista: reforma dos hospitais Geral e Infantil, no Instituto Oswaldo Cruz, taxaço de cortiços e casas mais humildes, medidas em relação à ventilação e iluminação de ambientes internos e a ampliação de arborização de avenidas, ruas e praças da cidade. Segundo Lopes, J. (2013, p. 213),

As substituições de estruturas tradicionais por novos edifícios, realizadas no início da década de 1940, incluíram a demolição do antigo mercado, ainda na administração de Saboya Ribeiro, que funcionava no terreno da extinta Companhia de iluminação e Gás, o gazômetro, para a construção de um novo e moderno Mercado Central (...). O ‘palácio dos holandeses’ também demolido por Saboya Ribeiro, daria lugar à nova sede da Associação Comercial – que tanto havia protestado contra as mudanças e impostos de Saboya – o palácio do Comércio, edifício de linhas Art Decò, construído pelo Município e cedido à Associação. Era nesse verdadeiro ‘palácio encantado da cidade’ que a burguesia local promovia os seus bailes.

Durante os anos 1940, São Luís começou sua expansão para além dos limites do que hoje equivale ao Anel Viário, que foi proporcionada pela utilização dos bondes elétricos até o bairro do Anil, Ferrovia São Luís-Teresina, e pela abertura de novas e modernas avenidas, como a Getúlio Vargas³⁰ e a João Pessoa, que facilitou o deslocamento dos indivíduos, por meio de um transporte público, e organizou a ocupação de um local, onde estavam situadas chácaras, quintas e sítios, mais distantes do Centro histórico. A Avenida Getúlio Vargas foi construída com duas largas vias para linhas do bonde e veículos automotivos, canteiros centrais gramados com jardins e árvores, e calçadas laterais largas. A construção desta via foi uma grande influência servindo de inspiração para a abertura de novas e importantes vias na cidade.

A pavimentação desta avenida ensejou uma mudança marcante na paisagem do lugar, isto é explicado pelo surgimento de construções amplas e confortáveis em suas margens, substituindo boa parte dos sítios e chácaras que ali existiam. Algumas dessas novas construções eram representadas ao longo da avenida por residências de arquitetura característica, predominando o estilo moderno, mas também com a presença dos estilos neoclássico e art decò, residindo ali famílias com grande poder aquisitivo.

O crescimento urbano de São Luís teve como uma de suas maiores expressões a ocupação do eixo Centro-Anil. Segundo Gomes (1988), nas décadas de 1920 e 1930 São Luís possuía um lento crescimento da área urbana, permitindo que a cidade atraísse recursos

³⁰ Em relatório apresentado ao Presidente da República em 1942, Paulo Ramos assim escreve sobre a construção da Avenida Getúlio Vargas em 1939: “Pavimentada com paralelepípedos rejuntados e cimento, dispõe de duas superfícies de rolamento de 7 metros cada uma, separada por uma série de abrigos centrais de 4 metros de largura, gramados ajardinados, medindo os passeios 3 metros de cada lado (MARANHÃO, 1942).

direcionados à urbanização, como algumas tímidas melhorias em saúde, educação, transporte, energia e saneamento.

A partir da década de 1940, a cidade de São Luís “expande-se numa faixa de aproximadamente 13 quilômetros de extensão” (GOMES, 1988, p. 21-22), sendo que a topografia pouco favorável, situada no divisor de águas dos dois principais rios da ilha, fez com que este crescimento se direcionasse aos manguezais.

Figura 8 – Avenida Getúlio Vargas em São Luís nos anos 1950



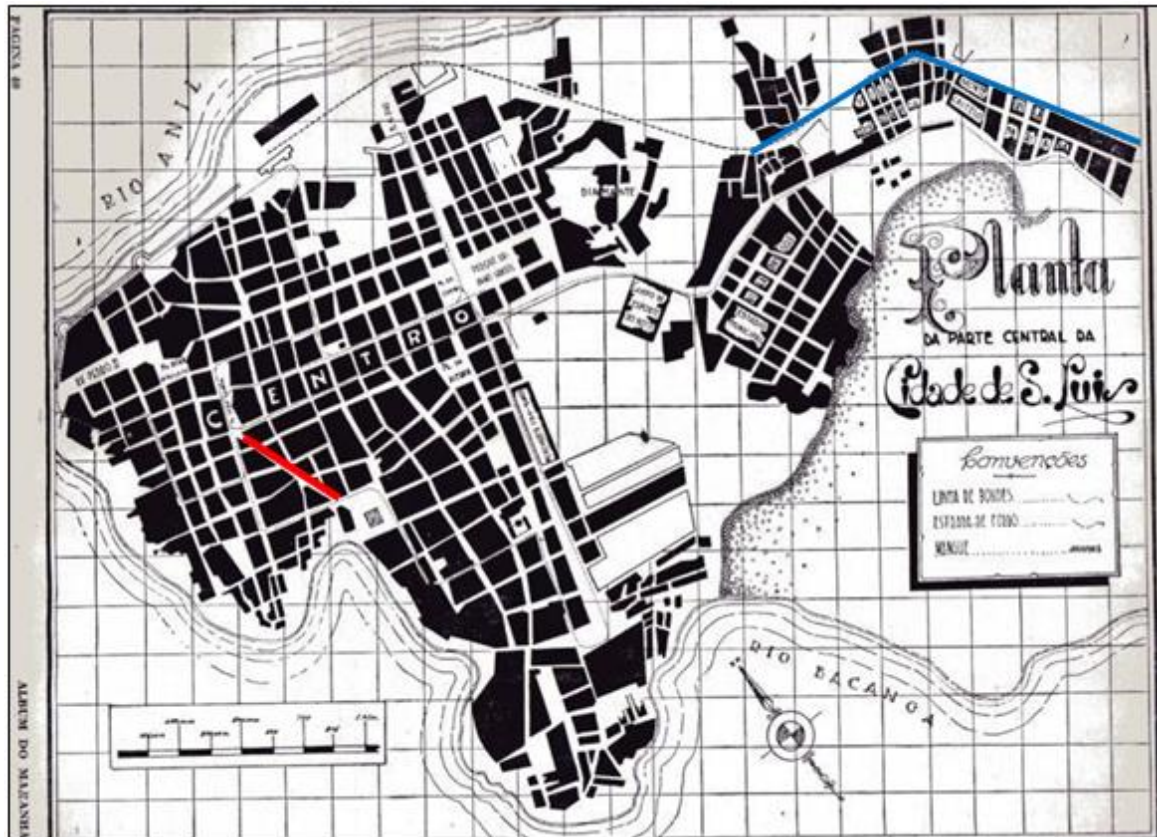
Fonte: Acervo de Drayfus Azoubel (1950).

A Planta de São Luís de 1950, publicada no Álbum do Miécio Jorge, traz duas inovações em relação aos mapas publicados anteriormente; uma é o traçado da Avenida 10 de Novembro (atual Avenida Magalhães de Almeida³¹ – linha vermelha na figura 9) em diagonal, essa construção constituía a proposta de intervenção urbana idealizada por Saboya Ribeiro em 1937 e implementada por Pedro Neiva e Paulo Ramos em 1941, criando uma ligação entre a Praça João Lisboa e o Mercado e outras áreas da cidade, provocando uma ruptura com o traçado urbano dos séculos XVIII e XIX, em virtude da demolição de muitos casarões, o que possibilitou a incorporação de construções em estilo modernista. A outra inovação na Planta é o novo eixo viário de expansão urbana de São Luís, a Avenida Getúlio

³¹ Sobre a construção e modernização da avenida em questão, conferir o trabalho de Pflueger e Furtado (2017).

Vargas (linha azul na figura 9). A toponímia chama atenção nesta área da cidade, com os bairros Vila Operária, Vila Mariana e Monte Castelo, este último o mais importante, devido ao seu pioneirismo, com rápida urbanização para além dos limites do Anel Viário entre os anos 1950 e 1980.

Figura 9 – Planta da cidade de São Luís em 1950



Fonte: Jorge (1950).

Na Era Vargas, ainda houve ações voltadas à produção de habitações ao público assalariado a partir dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP's), que foram criados em 1933 para fomentar única e exclusivamente a assistência previdenciária e médica aos seus associados. Desta forma, “em 1937, os IAPS passaram a atuar no campo da habitação, onde poderiam investir até 50% de suas reservas para o financiamento habitacional” (RUBIN; BOLFE, 2014, p. 205). O Estado Novo viu ali uma possibilidade de iniciar uma política urbana de habitação a fim de exercer um maior controle social nas cidades que começavam a adquirir maior importância na constituição da sociedade brasileira.

Com a queda de Vargas, em 1945, e a volta da democratização brasileira, São Luís retorna a uma instabilidade política nas gestões municipais que não possuem planos urbanos mais ousados, imperando apenas os reclamos da problemática cotidiana localizada. Mesmo assim, em 7 de setembro de 1945, é inaugurada a Cidade Balneária do Olho D'água,

construída pelo governo com via de acesso para o local, então distante da vida urbana, mas que “comprovará a relevância urbana que aquela região terá para a futura expansão de São Luís” (BURNETT, 2012, p. 96).

Paralelo à nova vocação dos IAP's para a produção imobiliária surge, em maio de 1946, no Governo Dutra, a chamada Fundação da Casa Popular (FCP), instituída pelo Decreto-Lei n.º 9.218, que tinha por objetivo fomentar investimentos na área da habitação popular para parcelas de população de baixa renda. Segundo Vasconcelos (2014, p. 37), “a cidade de São Luís foi contemplada com apenas um conjunto de 50 casas, localizado no Monte Castelo”, nas proximidades do prédio do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), conhecido entre os moradores locais pelo nome de “Popularzinha”. Entre os estados da Federação que receberam conjuntos pelo FCP, o Maranhão foi aquele contemplado com menor quantidade de habitações.

No Maranhão, mais especificamente em São Luís, os IAP's produziram e financiaram habitações somente nos anos 1950 através do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes (IAPC), que financiou duas importantes obras na cidade: O Hospital Presidente Dutra, uma construção funcional, de arquitetura moderna, e o Conjunto Filipinho, com 360 unidades de habitação popular, inaugurando na cidade o que Burnett (2012, p. 96-97) chamou de uma suburbanização atrelada ao urbanismo fordista.

3.1.3 O Plano de expansão da cidade de Ruy Ribeiro de Mesquita (1958)

O Maranhão nos anos 1950 vivia um período bastante difícil do ponto de vista de seu desenvolvimento social e econômico, São Luís, maior cidade do Estado, convivia com problemas estruturais com crescimento da pobreza, sobretudo nas áreas periféricas, principalmente àquelas sob influência da variação das marés às margens dos rios Anil e Bacanga, tendo nas palafitas sua maior representação. O poder público estava ausente, não propunha soluções, nem investia no combate à pobreza crescente, tanto que Burnett (2012) afirma que, nesta época, instituições religiosas e filantrópicas, como a *Ação Social Arquidiocesana (ASA)* e as *Irmãs Missionárias Jesus Crucificado*, atendiam algumas demandas da população mais carente.

Em 1959, no âmbito das políticas estaduais implementadas pelo Governador Mattos de Carvalho (1957-1961), cria-se “O Plano de Recuperação Econômica do Estado – Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado”, sendo “o primeiro plano estadual de desenvolvimento, centrando seu foco nos setores de energia elétrica, transportes e agropecuária, criando as condições estruturais para a industrialização” (ALMADA, 2017, p.

55). O 2.º Plano Estadual de Desenvolvimento foi elaborado sob o Governo Newton Bello (1961-1966), com apoio de consultoria da FGV. Recorde-se que esta instituição foi uma das divulgadoras do planejamento como instrumento do capital (ALMADA, 2017). A maior parte dos recursos vinha do orçamento federal (50%) e de empréstimos e doações do exterior (20%), distribuídos majoritariamente no setor de transportes e energia (72%). A educação aparece com 9% dos investimentos previstos.

Figura 10 – Capa do Jornal do Povo em abril de 1958



Fonte: Jornal do Povo (1958)

Figura 11 – Manchete do Jornal do Povo em agosto de 1958



Fonte: Jornal do Povo (1958).

Nesta perspectiva, nota-se o descaso com a questão do combate à pobreza urbana por parte do poder público; as políticas de desenvolvimento, desde a esfera federal até o âmbito local, colocavam como prioridade a instalação de infraestrutura (transporte, pavimentação, iluminação pública, energia elétrica, drenagem e escoamento para esgotos, etc.), que acabava por atingir lugares específicos em que vivia uma população com melhores condições de vida.

A situação deplorável nas áreas periféricas da cidade era reflexo da ausência de políticas públicas por parte da prefeitura e do governo do Estado. O *Jornal do Povo*, de circulação diária, caracterizado em sua linha editorial por apresentar conteúdos políticos, denunciou em diversos momentos a situação de crise pela qual a cidade de São Luís passava: proliferação de doenças, fome, péssimas condições sanitárias e proliferação de lixo eram alguns desses problemas.

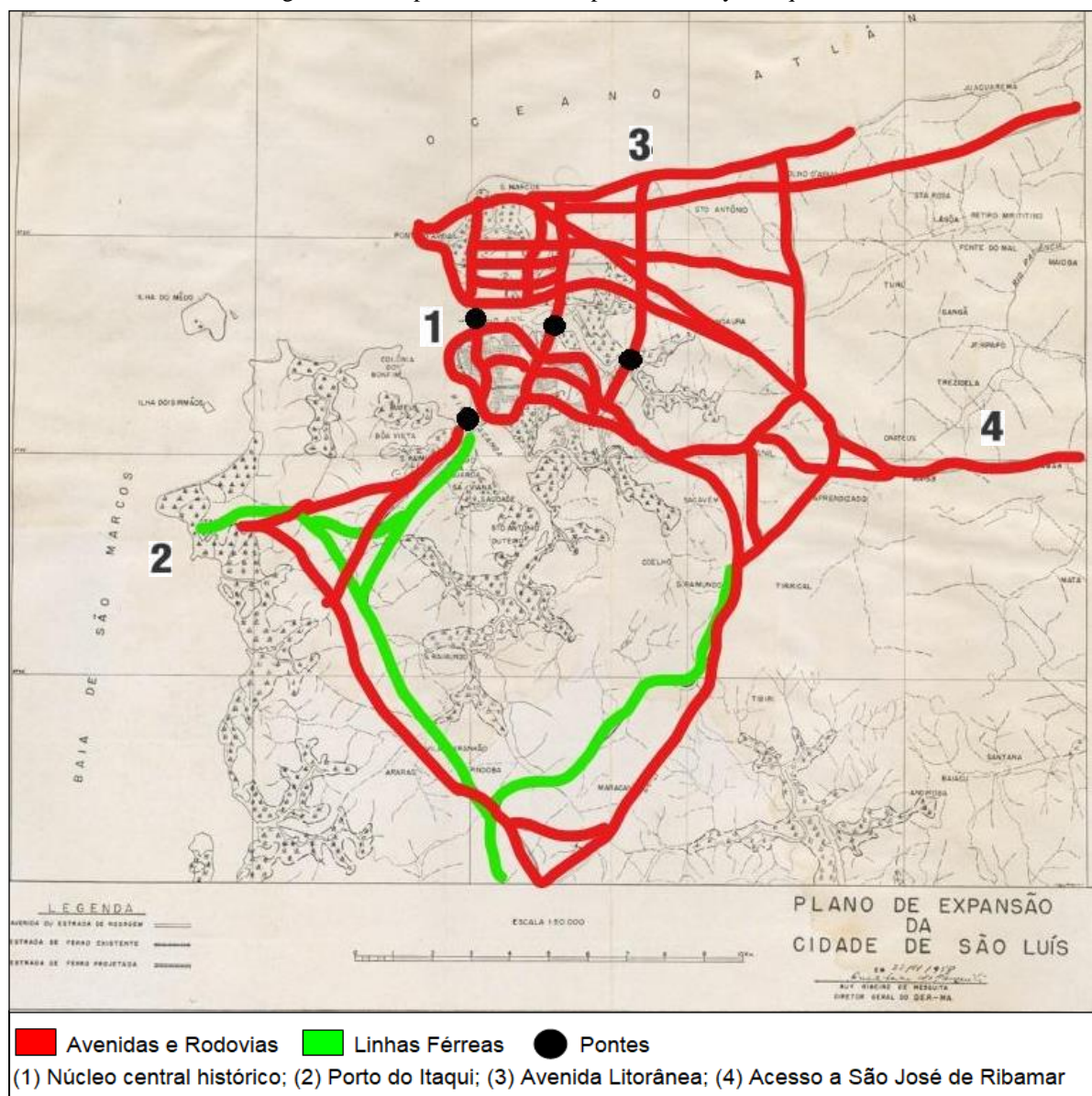
Neste contexto de quase ausência de reformas urbanas, de falta de investimentos públicos para habitação e de decadência socioeconômica, é que surge o chamado *Plano de Expansão da Cidade de São Luís*, de autoria do Engenheiro Ruy Ribeiro de Mesquita³², um marco do planejamento urbano em São Luís, baseado na “absorção dos critérios formais do urbanismo modernista” (BURNETT, 2012, p. 99). O Plano de Mesquita é fundamentalmente um documento de planejamento viário para a totalidade da ilha do Maranhão, em que o espaço urbano se restringia ao divisor de águas entre os rios Anil e Bacanga com seu eixo de crescimento pela Avenida Getúlio Vargas.

Para Lopes (2016, p. 59), o plano de Mesquita defendia a expansão do tecido urbano “para além dos rios que limitavam a península histórica, criando uma rede de avenidas e pontes entre o núcleo histórico, o porto do Itaqui, a região das praias até o Olho D’Água, interior da ilha e continente”. Apesar de utilizar equivocadamente a expressão “península histórica”, tipo de forma geográfica inexistente em São Luís, as palavras do autor confirmam a ousadia do plano de Ruy Mesquita em expandir a cidade com a construção de avenidas, pontes e rodovias.

³² Era natural da cidade de Estância (SE), nascido em 13 de abril de 1919. Estudou Engenharia Civil na Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia e veio para São Luís a convite do engenheiro Emiliano Macieira, então diretor geral do Departamento de Estradas e Rodagens (DER-MA), no governo de Sebastião Archer, em 1947, quando o DER começava a se estruturar. Em setembro de 1952, a convite do Governador Eugênio de Barros assumiu a direção geral permanecendo no cargo até o final deste governo. Nos governos de Matos Carvalho e Eugênio de Barros o DER-MA implantou rodovias de piçarra no estado, e estradas dentro da ilha de São Luís, ligando o interior, promoveu a construção de pontes de acesso às principais cidades. A ponte sobre o rio Itapecuru, inaugurada em 1953, é um exemplo. Em 04 de julho de 1958 foi nomeado membro do Conselho Regional de Trânsito, e ainda em 1958, lança o Plano de Expansão para a cidade de São Luís, no governo de Newton de Barros Bello. (NUNES; PFLUEGER, 2015, p. 3-4).

O engenheiro acreditava que o alcance do progresso e do desenvolvimento de São Luís se daria com essas construções, por isso afirmou, no início de seu Plano de Expansão que: “é fácil concluir que boas estradas de rodagens, ligando as zonas rurais com a cidade e em articulação com os demais sistemas de viação (férica, fluvial e marítima), constituirão um sistema básico para o desenvolvimento e o progresso de São Luís” (MESQUITA, 1958). Esse posicionamento é apresentado ainda na primeira parte do Plano, quando é feita toda uma descrição fisiográfica da ilha, que apresentara limitações naturais (igarapés, áreas inundáveis, apicuns, etc.) que precisavam ser vencidas.

Figura 12 – Mapa do Plano de Expansão de Ruy Mesquita



Fonte: Mesquita (1958), adaptado pelo autor.

O engenheiro cita em seu Plano o geógrafo Aroldo de Azevedo, a fim de embasar sua justificativa sobre o lento crescimento do espaço urbano de São Luís: “se compararmos a

planta da cidade atual com a referente ao de 1844, sentiremos a surpresa de verificar que a área urbana de São Luís em mais de um século, praticamente não se alterou” (MESQUITA, 1958). De fato esta constatação era real, com exceção dos novos espaços que se expandiram pela construção da Avenida Getúlio Vargas e algumas outras poucas áreas, como no Olho D’Água, por exemplo.

São Luís, de acordo com o plano, era ocupada inicialmente sempre nos lugares mais altos do ponto de vista topográfico, sempre em direção à Avenida Getúlio Vargas. O problema era que às margens da avenida e em suas proximidades os terrenos eram mais valorizados nos anos 1950-1970, sendo ocupados por famílias de maior poder aquisitivo, enquanto nos mesmos bairros e adjacências foram se formando aglomerados urbanos com moradias irregulares, localizadas em áreas sujeitas à variação das marés, às margens do rio Anil, mais distantes da avenida. Por isso que Mesquita diz que São Luís nasceu e se desenvolveu caótica e desordenadamente, vendo apenas dois caminhos para um melhor ordenamento da cidade: “ou a cidade cresce em sentido vertical ou se expande pelas áreas compreendidas entre o rio Anil e o mar e o rio Bacanga e a baía de São Marcos” (MESQUITA, 1958). Destas duas opções, a primeira não seria ideal segundo o engenheiro, visto que aumentar o gabarito das construções da área central provocaria sérios problemas de tráfego num futuro próximo, em razão da estreiteza das ruas e da topografia acidentada do Centro antigo.

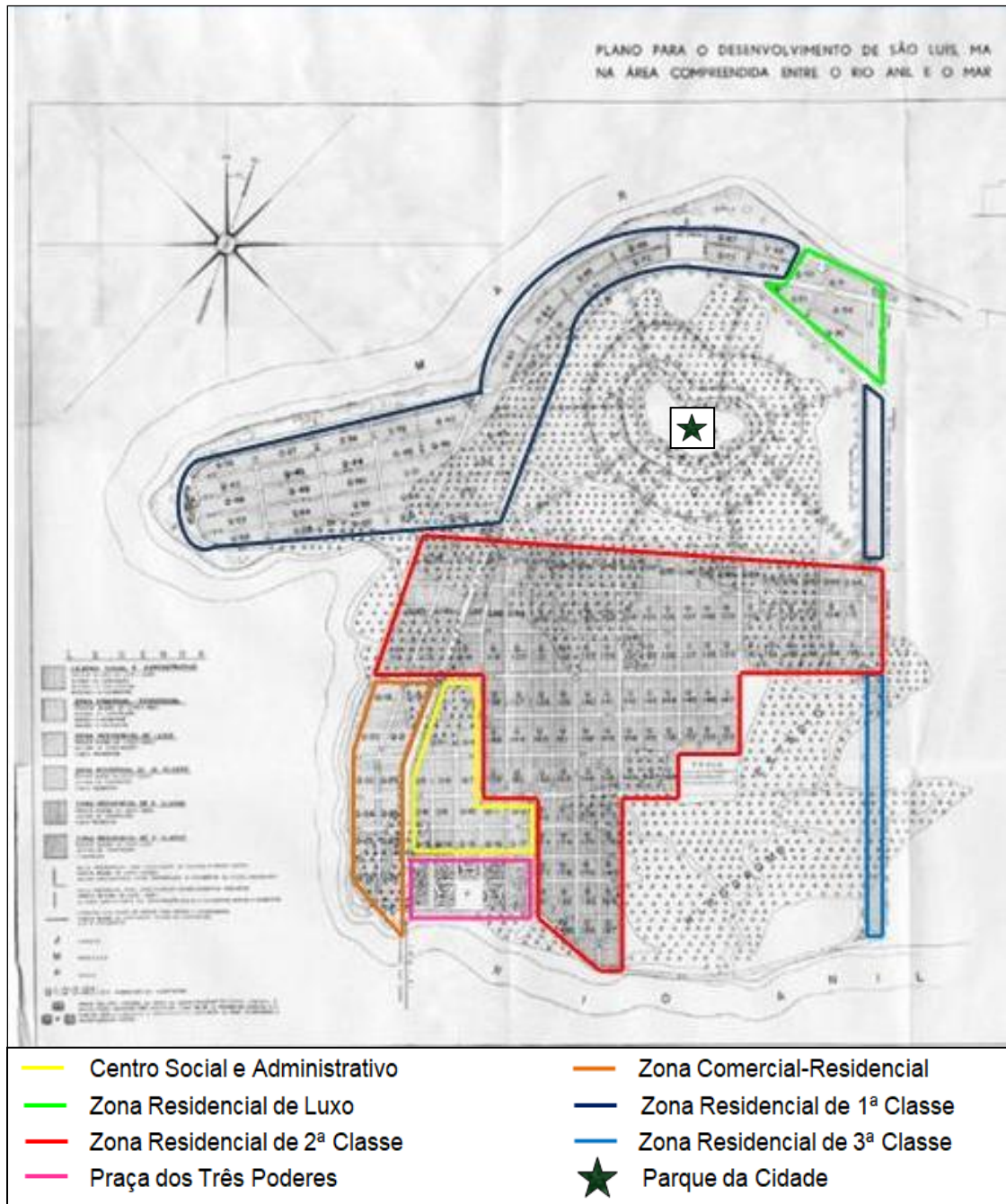
O Plano de Expansão da Cidade de São Luís se baseou em larga medida no *Plano Rodoviário da Ilha* também feito por Ruy Mesquita em 1950. Mesquita propôs, em 1958, a construção de uma *Avenida Contorno*³³, um corredor que ligaria o Centro a diversos lugares da ilha, como uma saída para a ponte a ser construída sobre o rio Anil, na altura da Rua do Egito (como é atualmente), ou uma ligação para uma nova avenida que seria construída à margem direita do Bacanga (atual Avenida dos Africanos) e que se ligaria também com uma futura ponte sobre o rio Bacanga (atual área da barragem do Bacanga). A construção de uma avenida contorno circundando o Centro antigo de São Luís não era uma novidade nos anos 1950, foi uma proposta elaborada por Saboya Ribeiro em 1936 no Plano de Remodelação da cidade.

A construção da ponte sobre o rio Bacanga, exposta no plano, facilitaria a entrada e saída em São Luís por veículos vindos BR-135. Além disso, ela seria indutora de novos

³³ Esta avenida segundo o plano ligaria a “Beira-mar, ponta do Desterro, ponta de Madre Deus, Contorno do morro do Lira, trecho da [Rua] Senador João Pedro em frente à Fábrica Santa Isabel, entroncamento com a Avenida Getúlio Vargas, trecho do atual leito da estrada de ferro e Beira-Mar” (MESQUITA, 1958).

investimentos industriais nesta área. É possível perceber, ainda no mapa do Plano (Figura 12), que a parte norte do município seria privilegiada em termos de infraestrutura, já que Mesquita vislumbrou a urbanização da cidade para essa área, por isso a grande quantidade de avenidas planejadas (linhas vermelhas no mapa da figura 12).

Figura 13 – Mapa do Plano de Expansão com entre área rio Anil e o Mar



Fonte: Mesquita (1958), adaptado pelo autor.

A ideia de construção das pontes sobre o rio Anil, sobretudo a que se localizaria posteriormente em sua foz, visava a adensar a parte norte de São Luís, nomeada no plano de “área compreendida entre o rio Anil e o mar”. Para isso, foi elaborada uma divisão em zonas

com seu respectivo código de obras, que teriam não apenas moradias, mas uma série de serviços culturais, comerciais e de lazer, além de uma praça com 3 edifícios, uma espécie de Centro cívico, bem parecido com o que foi proposto por Saboya Ribeiro em seu Plano de Remodelação, em 1937, mas com localização diferente.

De acordo com o mapa da figura 13, se pode observar além da Praça dos 3 poderes, mais 6 zonas divididas por um zoneamento que detalhava as medições para lotes, quarteirões, taxas de ocupação, testadas e gabaritos, termos da arquitetura e do urbanismo muito comuns atualmente nas leis de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo presentes em milhares de cidades brasileiras, mas que nos anos 1950 eram novidades em São Luís.

Alguns pontos deste zoneamento merecem destaque, o primeiro se refere à delimitação das chamadas *Zona Residencial de Luxo* (delimitada de verde no mapa da figura 13) e *Zona Residencial de 1ª Classe* (delimitada de azul escuro no mapa da figura 13), ambas situadas em áreas praianas, desde a “península da Ponta D’areia”³⁴ até o início da Praia de São Marcos, com uma área bem restrita para a primeira e uma bem maior para a segunda.

A Zona de Luxo possui no plano as maiores medidas, com área mínima do lote no de 850m² (maior até mesmo que o Centro Social e Administrativo, com lotes para hotéis, cinemas e teatro), taxa de ocupação de 50%, frente mínima de 25 metros, construções com gabarito de até 2 pavimentos, com o claro intuito de nesta zona construir casas de alto padrão.

A Zona Residencial da 1ª Classe não ficaria muito distante da zona de luxo: Frente mínima do lote com 20 metros, área mínima dos lotes de 600m², área máxima de ocupação dos lotes 50%, afastamento mínimo da construção de 8 metros, em lotes de esquina, fachadas laterais com afastamento de 4 metros; gabarito de um ou dois pavimentos, da mesma forma que a zona de luxo. Ainda não se observam naquele momento intenções de verticalização para fins habitacionais nos espaços litorâneos, mas é possível inferir a opção por terrenos mais valorizados na orla, destinados a uma parte da população com maior poder aquisitivo, que de um lado poderiam usufruir das praias e de outro do Parque da Cidade, dois lugares nas imediações destas duas zonas.

³⁴ A chamada “Península da Ponta D’areia”, denominação forjada por agentes do mercado imobiliário ludovicense, constitui a porção do espaço mais valorizada de São Luís, composta por modernos, amplos e luxuosos condomínios de apartamentos, com vista para o mar, serviços exclusivos aos seus moradores, gerentes de concierge, segurança e vigilância 24h por dia, modernas academias, amplos playgrounds, salas de jogos, brinquedoteca, piscinas extensas, áreas verdes com projetos específicos de paisagismo, dentre outros (SANTOS, 2015).

O Plano de Expansão de Ruy Mesquita já vislumbrava, portanto, uma área exclusiva para os grupos dominantes da cidade, aqueles que concentram a maior parte da renda em São Luís, ou seja, o zoneamento dessas áreas em relação às outras ensejariam a consolidação de espaços de segregação mais evidentes, visto que a distância de negros/mestiços pobres e brancos de classe média e alta era pequena em São Luís antes da ruptura urbana para além dos rios Anil e Bacanga.

Em contraste com essas duas zonas, observam-se a *Zona Residencial de 2.ª Classe* (delimitada em vermelho no mapa da figura 13) e a *Zona Residencial de 3.ª Classe* (delimitada em azul claro no mapa da figura 13), a primeira sendo mais extensa entre todas as zonas residenciais, e a segunda com a menor porção territorial em uma faixa estreita, com a pior localização.

Outro ponto que merece ênfase é o Parque Urbano ou “Grande Parque da Cidade”, como é mencionado no plano. Sobre o parque urbano, o planejamento do engenheiro Ruy Mesquita era bastante audacioso e prometia a instalação de uma avenida perimetral, pista para bicicletas, um hipódromo, campos e quadras para a prática dos mais variados esportes e até um lago artificial (onde hoje existe a laguna da Jansen), ou seja, era preciso instalar ali serviços que poderiam ser consumidos principalmente pelos mais ricos.

É preciso destacar, que tal plano não foi pensado sem um planejamento prévio para a sua viabilidade, tanto do ponto de vista dos estudos e levantamentos de dados sobre o território, como dos recursos financeiros para execução das obras. Desde o Plano Rodoviário da Ilha de São Luís, estava prevista a edificação de uma ponte sobre o rio Anil, recursos financeiros para construção da ponte já haviam sido adquiridos e eram de conhecimento do público no Orçamento da União de 1957 e 1958. Desta forma, a ajuda federal e o esforço do DER constituía uma ação conjunta para conclusão da ponte e de outras construções dentro de um prazo relativamente curto, num período de 5 anos. A execução das atividades seria dividida entre a prefeitura de São Luís e o DER.

O Plano de Expansão do Engenheiro Ruy Ribeiro de Mesquita constituiu um marco no planejamento urbano na cidade de São Luís, não necessariamente por ter atingido suas metas, o que de fato não ocorreu, mas por ser o responsável pelo lançamento das bases para o adensamento das novas frentes de expansão para além das barreiras físico-naturais representadas pelos rios Anil e Bacanga. A cidade que Mesquita viu em seu plano não era simplesmente devaneio; ao contrário, ela se consolidou para os espaços que ele traçou em seu projeto, sendo possível apenas a partir de uma política desenvolvimentista do Estado brasileiro de viés autoritário, que financiou a urbanização brasileira e ludovicense, mediante

empréstimos tomados no exterior e de forma compulsória através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) do trabalhador, como veremos no próximo tópico.

3.2 A expansão urbana em São Luís pelos Programas de Habitação

Em 1964, com o Golpe Militar que culminou com a deposição de Goulart, a “ditadura assinala todo um processo de restabelecimento do poder e da força do Estado Burguês (...) o aparelho estatal foi submetido a planos, programas e projetos de ‘modernização’, em termos de atividades econômicas, políticas e culturais” (IANNI, 2019, p. 330).

Nesta perspectiva, uma das ações militares foi instalar uma grande estrutura habitacional no Brasil, por isso que Castello Branco sanciona a Lei nº 4.380, que criava o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Estavam construídas as bases do que seria o maior investimento na produção da moradia até o século XX no Brasil. Segundo o governo, seu Plano Nacional da Habitação (PNH) “tinha a meta de produzir oito milhões de moradias para venda financiada entre as camadas populares, de modo a eliminar em quatro anos o déficit que estimava para o país” (CARIELLO FILHO, 2011, p. 91).

No plano político, o objetivo dos militares era garantir um poder excessivo à burguesia nacional, usado na idealização e implementação do PNH, na elaboração da sua complexa e centralizada estrutura institucional e financeira, na realização das intervenções que repercutiram nos entes federativos, nas relações de trabalho e no sistema bancário do país. No aspecto econômico, havia uma substancial demanda potencial resultante da carência e da escassez da moradia e da capacidade produtiva da indústria da construção civil (CARIELLO FILHO, 2011), algo que fazia parte de um projeto maior de uma nova modernidade. A Instauração de uma política habitacional forte constituiu uma estratégia de estimular setores produtivos, sobretudo os ligados à construção civil, com geração de novos postos de trabalho e renda, aliando a isso a concretização de um sistema financeiro específico.

Entre o início dos anos 1950 até 1961, São Luís e o Maranhão tiveram uma pequena produção habitacional financiada pelo Estado, mas entre os anos de 1962 a 1965 houve a implantação, através do IAPC (Comerciários), do IAPB (Bancários) e do IPASE (Servidores do Estado) 752 unidades habitacionais em 7 municípios, das quais 624 na capital São Luís (FERREIRA, 2014). Entre os anos 1950-1960, “a capital maranhense funcionou predominantemente como Centro Administrativo” (MOREIRA, 1989, p. 14).

No início da década de 1960 algumas áreas se expandiram no sentido Centro-Anil, período que a cidade contabilizava 158.292 habitantes, um acréscimo de 38.507 habitantes em relação a 1950 (IBGE, 1960). Após o golpe militar em 1964, o Brasil e, em particular o Maranhão, foram tomados por um momento de euforia no campo econômico, sobretudo com o que foi estabelecido pelos dois Planos Nacionais de Desenvolvimento, que previam, entre outras metas, o crescimento econômico, através do PIB, o aumento da renda *per capita*, o controle da inflação, a diversificação industrial e o desenvolvimento urbano. Isto como forma de combater um período de intensa estagnação.

Ainda na década de 1960, São Luís acompanha o planejamento nacional via dinamização de sua economia, que buscava novos investimentos, a exemplo de novos usos para o território, como a construção de um novo porto que pudesse escoar as riquezas da Serra dos Carajás, articulando-o ao capital estrangeiro e ao mercado global. Nos anos 1960 foi registrada uma taxa de incremento populacional que somava quase o dobro da registrada na década anterior. Em 1970 São Luís atinge 265.486 habitantes (MARANHÃO, 1976). Paralelo a este quadro, era registrado, também, o crescimento da habitação informal, instigada pela ausência direta do Estado na questão e pelo achatamento salarial, o que, conforme assinala Ribeiro Junior (2001), levou pelo menos 16% da população da capital maranhense a recorrer às moradias subnormais.

Segundo Burnett e Venâncio (2008, p. 109), o Banco Nacional de Habitação “revolucionou os métodos de produção da moradia e marca mesmo uma nova etapa da história econômica do Brasil”. Os conjuntos habitacionais financiados pelo BNH e Banco do Nordeste (BNB) se concentraram em São Luís, no que mais tarde se chamaria de *cidade nova*, territórios localizados à margem direita do rio Anil. O perfil dos novos moradores era de servidores públicos e outros assalariados que recebiam até 5 salários mínimos. A construção, no início de 1968, da ponte Governador Newton Bello, mais conhecida como ponte do IPASE, sobre o Anil, ligando o Caratatiua e o Ivar Saldanha³⁵ ao lugar que hoje corresponde aos bairros do Maranhão Novo (1970), IPASE (1971) e COHAMA (1975), representou um adensamento populacional para territórios que na época possuíam baixíssima ocupação. Segundo Ferreira (2002, p. 28), entre 1951 e 1970, o crescimento horizontal de São Luís “foi de 9,87 km² ou 137,66% em relação ao período de 1612-1950, sendo ainda lento e linear”.

³⁵ O Caratatiua e o Ivar Saldanha constituem bairros populares de São Luís, ficam nas imediações da margem esquerda do rio Anil, durante boa parte do século XX muitos de seus habitantes residiam em palafitas. O IPASE, o Maranhão Novo e a COHAMA foram conjuntos de moradia para onde se direcionaram recursos financeiros de políticas habitacionais da ditadura militar. O bairro ganhou o nome de IPASE por causa do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, antigo órgão ligado ao governo Federal.

Entre os anos de 1967 a 1970 três conjuntos habitacionais, totalizando 2.438 unidades, foram construídos com investimentos da ordem de pouco mais de US\$ 2.742.060 (dois milhões, setecentos e quarenta e dois mil e sessenta dólares) no bairro do Anil (FERREIRA, 2014). Ainda, sob a batuta do Regime Militar, houve, na década de 1970, a construção da Ponte do São Francisco (foto da figura 14) sobre o rio Anil, que facilitou o fluxo de pessoas e o aumento de moradias no bairro do São Francisco e adjacências, bem como a Barragem sobre o rio Bacanga, que possibilitou irrefutavelmente a ocupação do eixo Itaqui-Bacanga. Os maiores investimentos na estruturação urbana e habitacional no Brasil e no Maranhão situam-se na vigência dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's) e segue em expansão até a implementação do Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), em 1973.

Figura 14 – Ponte do São Francisco em São Luís nos anos 1970



Fonte: Maranhão (1977).

O PLANHAP possibilitou a reestruturação das Companhias de Habitação (COHAB's)³⁶ com a implantação do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que é parte integrante do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) em seu capítulo IX, instituído pelo então Ministro João Paulo dos Reis Veloso (SOUZA, M. A. 2010). O PNDU tinha uma concepção de cidade, e seus respectivos espaços, fortemente influenciada

³⁶ As COHAB'S são empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais que associavam “a execução de programas setoriais de construção de habitações às atividades financeiras referentes à comercialização” (IBMEC, 1974, p.14).

por um Urbanismo funcional, mecanicista e setorial, por isso carecia de uma forte regulação estatal. Segundo Francisconi e Souza (1976, p. 7), a política urbana do PNDU não considerava

exclusivamente a realidade urbana, como por exemplo a organização espacial de uso do solo ou os equipamentos coletivos. Ela é uma síntese e reúne uma mesma preocupação os elementos econômicos e sociais, organização do espaço, os investimentos coletivos públicos e privados, o funcionamento dos serviços públicos e os próprios instrumentos das finanças públicas

A política de desenvolvimento urbano levava em conta os investimentos na infraestrutura socioeconômica, o sistema urbano existente, a política setorial de investimento no meio urbano e a política fiscal e financeira do setor público. Dentro desta concepção, incluída no PNDU, surge o Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio (PNCCPM), que objetivava, no Nordeste, por exemplo, uma dinamização onde as cidades médias deveriam receber ações que promovessem o “crescimento das atividades produtivas, e a melhoria na infraestrutura funcional e nos equipamentos social das Capitais do Estado e dos pólos secundários regionais” (BRASIL/II PND, p. 89).

Portanto, o PNCCPM objetivou criar uma estruturação urbana alternativa para receber o desenvolvimento econômico brasileiro, que se esperava ocorrer entre os anos de 1976/1982. Foi um programa concebido a nível global no país, ignorando as políticas de desenvolvimento regional existentes na época. Do mesmo modo, essas outras políticas econômicas ignoram o Programa. Como consequência da não articulação entre programas, as cidades de porte médio receberam inúmeros projetos, sem, no entanto tornarem-se importantes pólos econômicos capazes de conduzir o desenvolvimento regional ou estadual.

Alguns fatores foram decisivos para que São Luís recebesse recursos do PNCCPM, como sua influência na hierarquia urbana no Estado do Maranhão, já ter na época uma estrutura viária no território estadual como rodovias (BR's 135, 222 e 316), e possuir a Estrada de Ferro São Luís-Teresina em pleno funcionamento, participar de Programas Nacionais, como o Grande Carajás, o do Porto do Itaqui e do Consórcio Alcoa/ALUMAR. Além disso, a economia não conseguia acompanhar o ritmo de crescimento populacional, “verificando-se, por conseguinte, o aumento do setor informal aliado a demanda por meios de consumo coletivo: rede de água, esgoto, coleta de lixo e habitação” (FERREIRA, 2014, p. 62). Ainda Segundo Ferreira (2014, p. 62)

Em São Luís, o PNCCPM foi implantado através dos convênios nº 20/76, 62/78 e 417/82, cobrindo os períodos de 1976-77, 1978-79 e 1982-83, respectivamente. A aplicação de recursos financeiros do citado programa envolveu a contrapartida das três esferas de governo, em que a federal (União) era predominante e a direcionou. Na capital maranhense, os recursos aplicados originaram-se do Fundo Nacional de Transportes e por isso, foram investidos em programas vinculados ao transporte.

No primeiro convênio (1976 e 1977) foi investido um montante aproximado de 150 milhões de dólares, pouco mais da metade deste valor foi financiado pelo Governo Federal (55%), o Governo estadual investiu 37% do total e o restante foram recursos do orçamento municipal. Este capital foi direcionado para obras rodoviárias planejadas para o Plano Diretor de 1975, sob os auspícios da empresa Wit-Olaf Prochnik, mais precisamente nas vias componentes do Anel Viário (Avenida Beira-Mar e Getúlio Vargas) e na Avenida Presidente Médici (atual Avenida dos Africanos) (VASCONCELOS, 2014).

O segundo convênio (1978-1979) alocou cerca de 6 milhões de dólares, direcionados para melhorias em vias já pavimentadas, e planejamento urbano, sobretudo do sistema viário em expansão, que ligava os bairros e os recentes conjuntos habitacionais e as grandes vias. Serra (1991) afirmou que o investimento nestes territórios ocorreu devido à exiguidade do montante contratado, tendo em vista o planejamento pela busca de recursos mais robustos, como o Projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada – CURA, que tinha o BNH como agente financiador.

O último convênio (1982-1983) foi o que apresentou o maior quantitativo de recursos e único que registrou a participação do Banco Internacional para Recuperação e Desenvolvimento (BIRD), o qual direcionou grandes volumes de capital através da modalidade de Cidades de porte Médio: cerca de 20,6 bilhões de dólares. O projeto, segundo Serra (1991), foi o primeiro a proporcionar uma maior descentralização da atuação federal, cabendo maior autonomia às Unidades de Administração de Subprojetos. Tal convênio se diferenciou dos demais por não apenas investir em obras e projetos da construção civil, mas também em geração de emprego e renda, a exemplo da reestruturação das Unidades de Administração de Subprojetos- UAS e de órgãos das administrações nos três municípios da ilha: Paço do Lumiar, São José de Ribamar e São Luís.

Neste convênio houve a preocupação com a estruturação urbana, com obras de iluminação pública, inserção de redes de energia elétrica, drenagem, água e esgotos. Os investimentos em planejamento se deram através da realização de um levantamento aerofotogramétrico, em 1988, feito pela empresa AERODATA, além da elaboração do documento *Perfil do Aglomerado Urbano da Ilha de São Luís* (MARANHÃO, 1983).

Tais convênios e seus aportes financeiros se mostraram importantes para São Luís no sentido de romper com a antiga forma da cidade, sobretudo no que diz respeito à habitação, mas o que se viu logo depois foi um direcionamento dos conjuntos a uma população de faixa salarial maior, com renda de 5 salários mínimos ou mais, isto ocasionou, nas palavras de Vasconcelos (2014), conjuntos mais voltados para as classes médias,

elevando-se o custo final das unidades e dos conjuntos. Assim, investiu-se na melhora dos padrões construtivos das casas, ampliando-se os lotes e a área construída das unidades habitacionais (que adotaram tecnologias construtivas mais caras), além de elementos urbanísticos, como praças e vias internas dos conjuntos. Quanto aos resultados do PNDU em São Luís, destacamos o fato de que estas obras viárias (planejamento, construção, ampliação de vias e investimento em transporte público) eram a tônica do investimento em desenvolvimento urbano, sobretudo nos dois primeiros convênios.

É preciso mencionar que o planejamento das vias ocorrera anteriormente e durante a construção dos conjuntos habitacionais, sendo previsto em planos (MARANHÃO, 1958; MARANHÃO, 1977), o que não se repete com relação aos conjuntos da COHAB, que foram implantados antes do planejamento viário e de outras normas jurídicas de ordenamento e ocupação do solo. Para Serra (1991, p. 102) havia ociosidade das vias existentes no fim dos anos 1970:

Salta os olhos a ociosidade do sistema viário principal, inclusive por que uma boa parte das vias pavimentadas e com duas pistas encontra-se em áreas periféricas, absolutamente desocupadas e que se encontravam ainda desocupadas em verificação recente (1986). Apesar disso, continua-se a investir pesadamente em sistema viário, construindo-se uma nova avenida marginal. Esta prioridade é tanto mais contraditória pela constatação da precariedade das instalações de consumo coletivo.

Neste ínterim, nos anos 1970 as transformações em São Luís, no que diz respeito à estruturação urbana dos convênios já mencionados, as expectativas relacionadas ao Programa Grande Carajás e a implantação de uma siderúrgica, atraíram investimentos habitacionais, como os da COHAB e as cooperativas.

Tabela 1 – Produção da COHAB em São Luís 1967 à 1986

COHAB – SÃO LUÍS		
NOME DO EMPREENDIMENTO	ANO	UNIDADES HABITACIONAIS
COHAB ANIL I	1967	505
COHAB ANIL II	1968	516
COHAB ANIL III	1969	1.417
COHEB-SACAVÉM	1970	476
RADIONAL	1972	366
COHAB ANIL IV	1975	1.111
VINHAIS	1979	1.627
BEQUIMÃO	1979	1.190
TURU	1979	767
RIO ANIL	1979	345
ANGELIM	1980	654
CIDADE OPERÁRIA	1986	7.500
TOTAL	-----	16.474

Fonte: Ribeiro Junior (2001).

Tabela 2 – Produção de Cooperativas em São Luís 1970 à 1980

COOPERATIVAS – SÃO LUÍS		
NOME DO EMPREENDIMENTO	ANO	UNIDADES HABITACIONAIS
IPASE	1970	525
MARANHÃO NOVO	1971	432
COHAMA	1974	700
COHAPA	1976	41
PARQUE TIMBIRAS	1977	96
COHATRAC I	1977	875
COHAPAM	1978	100
COHAJAP	1978	331
COAJOLI	1978	50
COHASERMA	1978	364
COAREV	1979	160
COHAJAPA	1979	38
COHAFUMA	1980	482
TOTAL	-----	4.194

Fonte: Ribeiro Junior (2001).

Deste modo, de um total de 5.882 unidades habitacionais construídas entre os dois PNDs, 5.040 foram construídas depois do segundo. Esta diferença se faz também na atuação das cooperativas habitacionais, que efetivamente só seriam construídas após o I PND. Até o advento do segundo PND, as cooperativas tinham construído dois conjuntos, e a partir do segundo, foram construídos 10 conjuntos, totalizando 2.755 unidades habitacionais, cerca de dois terços de sua produção total até 1979 (VASCONCELOS, 2014).

A produção habitacional, aliada a uma certa diversificação da economia em São Luís (PGC e derivados), e a estrutura fundiária do Maranhão³⁷, concentradora de terras, fizeram com que a população de São Luís saltasse de 265.486 habitantes, em 1970, para 449.432 em 1980 (IBGE, 1970, 1980), um incremento de 69% em 10 anos. Esta tendência continuou elevada entre 1980 e 1991, período em que a população do município saltou para 695.199 habitantes, um incremento de 54%, em relação à 1980. Conforme Diniz (1993, p. 13):

Entre 1980/90 São Luís foi o maior centro de atração dos fluxos migratórios interurbanos (84,92% de migrantes urbanos), caracterizando-se como uma área de concentração dos mais elevados estoques de migrantes, cuja taxa de urbanização apresenta uma porcentagem da população de mais de 50% sobre o total do Estado, atingindo densidade demográfica de 500 hab/km².

³⁷ Só na década de 1980 mais de 100 mil maranhenses teriam migrado para as regiões de garimpo. Esses dados foram apresentados por José de Souza Martins: a grande migração maranhense nas décadas de 1970 e 1980, tem como principal motivo a Lei Sarney de Terras de 1969. Esses dados, inclusive, são confirmados pelo governo do Maranhão. Segundo os dados do governo do Estado, havia no ano de 1975 cerca de cem mil peões originários do estado trabalhando nas fazendas da Amazônia. Dessa forma, percebe-se que a gigantesca concentração fundiária maranhense, orquestrada pelo governador José Sarney na década de 1960, foi determinante para o processo migratório de milhares de maranhenses nas décadas seguintes, empurrando-os rumo à marginalização social (GISTELINCK, 1988; MARTINS, 2009).

Os programas habitacionais não absorveram a expansão populacional da cidade, já que eram direcionadas a uma população assalariada que fazia parte dos setores públicos. Em territórios situados às margens do que conhecemos hoje como Anel Viário, nas localidades periféricas, como a Baixinha, o Lira, o Belira, o Codozinho, entre outras, a ausência de infraestrutura era evidente (FERREIRA, 2014), o que demonstra o descaso governamental para com áreas de ocupação mais antigas e humildes, que careciam de melhoramentos do ponto de vista dos equipamentos urbanos.

Figura 15 – Inauguração do Conjunto COHAB ANIL IV em 1975



Fonte: Acervo MAVAM (1975)

Todo o território que deu origem ao bairro da Liberdade, Camboa e Fé em Deus também não entrou nos programas habitacionais, era uma massa populacional, sobretudo de afrodescendentes, fruto de migrações oriundas do campo e também de áreas com remanescentes quilombolas de Alcântara, que começaram a ocupar habitações nos manguezais e apicuns, nas chamadas palafitas (DINIZ, 2007). Tais problemas relacionados à habitação e a proliferação de moradias irregulares fez surgir um movimento de moradores palafitados e outros que viviam em domicílios com condições insalubres e que ganhou força nos anos 1970 e 1980, tendo apoio de setores da igreja, intelectuais, advogados, etc. contra os programas de *despalafitização*, especialmente o PROMORAR (PEREIRA, 2010).

O BNH, criado com o objetivo de tentar sanar os problemas da moradia no Brasil e em São Luís, na prática serviu na cidade para atender a um público específico que não era aquele desprovido de emprego e renda. Além disso, foi responsável por financiar toda a

estruturação viária, de energia elétrica, distribuição de água, e em parte, obras de esgotamento sanitário, preparando o tecido urbano para os veículos automotores, mas também para o mercado e para a especulação imobiliária, algo possível de observar a partir do fim da década de 1980, o que ocasionaria a afirmação de uma cidade cada vez mais desigual do ponto de vista espacial no fim do século XX.

3.3 O Plano Diretor e o Código de Zoneamento de 1975

Situada entre as décadas de 1970 e 1990, a economia maranhense como um todo se torna mais dinâmica, isto é explicado pelo projeto nacional do regime militar implantado nessa época, o Projeto Grande Carajás e a instalação do Consórcio ALUMAR. A economia regional é dinamizada, consolidando-se na metade dos anos 1980 quando da inauguração da Estrada de Ferro Carajás–São Luís, sob responsabilidade da Companhia Vale do Rio Doce - CVRD (VALVERDE, 1989).

Em meio aos investimentos para a estruturação urbana em São Luís e o advento da cidade se tornar o escoadouro da jazida de minério na Amazônia, fez-se necessário a ordenação do território por meio de normas e leis. Desta forma, é o “lugar que oferece ao movimento do mundo a possibilidade de sua realização mais eficaz. Para se tornar *espaço*, o mundo depende das virtualidades do lugar. Nesse sentido, pode-se dizer que, localmente, o espaço territorial age como norma” (SANTOS, M. 2002, p. 338).

Então, em 1975 foi elaborado o Plano Diretor e seu respectivo Código de Zoneamento (Lei nº 2.155) para São Luís na gestão do engenheiro civil e prefeito Haroldo Tavares, parte de um panorama nacional representado pela Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Devido à sua abrangência e diversificação, o Plano foi um marco, o primeiro a atingir a totalidade do município. Como já foi dito, elaborado pelo escritório Wit-Olaf Prochnik – Arquitetura e Planejamento S.C.L., com uma equipe multidisciplinar para realizar os estudos

Tal legislação se fazia necessária por dois motivos principais: 1. preparar o espaço do município para receber os investimentos do Programa Grande Carajás e do Porto do Itaqui; 2. ordenar e controlar a expansão populacional e urbana pelo uso adequado da terra com a criação de um sistema viário maior, em consequência do incremento de muitos conjuntos habitacionais via recursos do Sistema Financeiro de Habitação, Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Banco do Nordeste (BNB). É bom lembrar, que esses dois motivos estavam relacionados diretamente com os programas desenvolvimentistas do Estado brasileiro, custeados em grande parte pelos investimentos do capital estrangeiro.

A questão ambiental foi uma novidade do Plano Diretor de 1975, muito influenciado pelas discussões, em âmbito mundial, a partir da publicação, em 1972, do relatório “Os Limites do Crescimento”, idealizado pelo Clube de Roma (1968) e também pela realização da Conferência da ONU em Estocolmo.

A preocupação com a questão ambiental era uma realidade desde os anos 1960, quando se instituiu o Código Florestal. Em 1973 é criada a primeira instituição a tratar da temática ambiental a nível federal: a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior. A agenda da SEMA se concentrou no problema do controle da poluição industrial e urbana. Na introdução do PD é possível identificar essa preocupação ambiental alinhada com os objetivos:

O espaço geográfico foi igualmente objeto de estudos detalhados, visando estabelecer as bases para a proteção e/ou preservação do meio-ambiente. Partindo desses pressupostos, foram delineados os *objetivos gerais* do Plano Diretor: proporcionar a São Luís condições para receber o impacto dos grandes investimentos programados; estabelecer uma política adequada de uso da terra; definir condições de equilíbrio entre a ocupação e o meio ambiente; indicar hipóteses de desenvolvimento urbano, de modo a obter uma utilização racional das diferentes áreas, mesmo fora dos limites municipais; promover a adequação dos mecanismos de administração municipal ao sistema de planejamento proposto; estimular a coordenação intergovernamental para o desenvolvimento das funções urbanas e regionais de São Luís. Considerando, por outro lado, os valores existentes, foram definidos como *objetivos específicos*: fornecer as diretrizes para o uso da terra e o zoneamento; definir parâmetros de proteção do meio-ambiente, em seus aspectos ecológicos e estéticos; estabelecer as bases de um plano de transportes; valorizar o patrimônio histórico (MARANHÃO, 1977, p. 3).

O PD usa a expressão “espaço geográfico” e mostra preocupação com a questão ambiental e o uso da terra, tanto em seus objetivos gerais quanto específicos. Fica evidente também o planejamento dos impactos ambientais para além dos limites municipais em articulação com uma coordenação intergovernamental ligada ao desenvolvimento urbano e regional de São Luís. Nos objetivos específicos, tanto a questão viária, quanto a valorização do patrimônio histórico chamam atenção.

Saboya Ribeiro, ao elaborar o Código de Posturas no ano de 1936, já havia vislumbrado questões colocadas pelo PD de 1975 – com algumas exceções, a exemplo das questões ambientais – que divergem de concepções por estarem situadas em contextos históricos diferentes. Mas Saboya Ribeiro anteviu a questão viária para além dos limites centrais, utilizando-se do termo “regional”. Além disso, já nos anos 1930 possuía uma visão da cidade que valorizava o conjunto arquitetônico histórico, que décadas mais tarde transformaria São Luís em Patrimônio da Humanidade.

O Plano Diretor de 1975 constituiu um documento extenso, formulado por uma equipe multidisciplinar que incluía quatro arquitetos/urbanistas, uma geógrafa, um

economista, um engenheiro agrônomo, um engenheiro de transportes e um engenheiro urbanista. Tal documento é dividido em 6 Capítulos, a saber: 1. Introdução; 2. Diagnósticos; 3. Proposições; 4. Legislação Urbanística; 5. Hipóteses de ocupação futura da terra na ilha de São Luís; 6. Pesquisa básica (MARANHÃO, 1977).

O então prefeito Haroldo Tavares, em um livreto com seus testemunhos pessoais, chegou a afirmar que, já em 1971, quando assumiu a prefeitura, começou “a formar as comissões para elaboração do Plano Diretor [...] das quais participaram todos os setores da sociedade civil” (TAVARES, 2008, p. 28).

A afirmação de Tavares de que todos os setores da sociedade civil participaram da elaboração da lei é, na verdade, uma referência à Comissão do Plano Diretor, constituída por 34 membros com formações diferentes, os quais na teoria representariam a sociedade civil, quando na verdade, o grosso da população da cidade não fazia ideia do que se tratava a lei e tampouco teve participação em sua elaboração.

Figura 16 – Apresentação do Plano Diretor em outubro de 1974



Fonte: O Imparcial (1974).

Na parte “Diagnósticos”, o Plano Diretor se divide em três seções principais, a primeira é o “Uso da terra”; a segunda, os “Transportes”, e a terceira o “Patrimônio Arquitetônico”. O uso da terra traz em sua metodologia um código de zoneamento que faz previsões atinentes ao crescimento do espaço urbano e da população, sendo que o objetivo seria “orientar a organização espacial de maneira a obter melhoria da qualidade de vida e aumento da eficiência na provisão de serviços urbanos” (MARANHÃO, 1977, p. 7).

Foram identificadas no zoneamento 2 zonas homogêneas, uma *residencial* e outra *centros de empregos*. A função residencial se concentraria no território central sem a área tombada e de 4 *centros de bairro*: João Paulo, Monte Castelo, Anil e Fátima. Tais locais foram escolhidos segundo critérios de volume de transporte, tráfego, população e empregos. O Censo demográfico de 1970 foi importante na coleta de informações. Pode-se inferir que tal escolha se fez porque tais territórios estariam se consolidando como nova *centralidade urbana*³⁸ à época. 3 destes 4 bairros (à exceção de Fátima) faziam parte dos territórios para onde a cidade se expandira no fim dos anos 1940 com a construção da Avenida Getúlio Vargas, suas funções eram principalmente residenciais, mas já se vislumbrava a diversificação de serviços que viriam a se consolidar na segunda metade dos anos 1980.

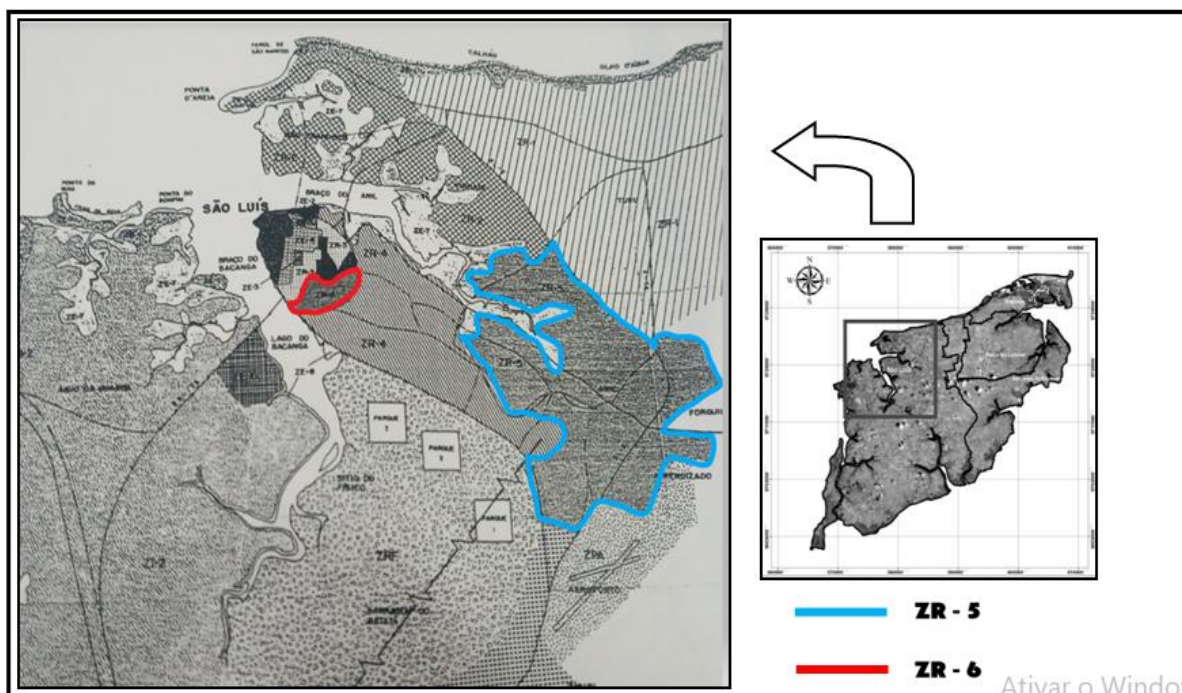
Os centros de emprego estariam ligados à questão industrial. Os bairros selecionados foram *Tirirical* e *Itaqui*, para onde se dirigiriam investimentos ligados ao porto, aos serviços de siderurgia e as atividades ligadas a ela.

No código de zoneamento foram identificadas 3 áreas para futuras ocupações, cada uma delas com funções definidas. Isto quer dizer, “demanda de espaço é relacionar renda com tamanho do lote e área construída” (MARANHÃO, 1977, p. 7). Portanto, foram definidas as demandas por espaço residencial, comercial e industrial. Para tanto, foram feitas projeções de crescimento populacional e de empregos. A estimativa populacional foi feita para o curto prazo, no caso 1980, e o estudo indicou uma projeção, chamada de otimista, de que São Luís teria 462.575 habitantes em 1980, errando por pouco, já que naquele ano o município contabilizou 449.432 habitantes segundo o IBGE (1980).

Foi realizado um estudo econômico que classificou os moradores da cidade em três classes: A (alta), B (média) e C (baixa). Foi constatado que 67% das pessoas pertenciam à classe C, 29,1% estavam na classe B e 3,9% era de classe alta (MARANHÃO, 1977, p. 11). O setor predominante de absorção de mão-de-obra era o terciário, mas havia perspectivas para empregos na área industrial, uma projeção de 19 mil empregos derivados dos investimentos do PGC (MARANHÃO, 1977).

³⁸ Tal centralidade viria se consolidar no fim dos anos 1980, já que estes lugares abarcariam não somente novas residências e a estruturação urbana (rede de água, iluminação pública, pavimentação, etc.), mas centros de ensino/cultura, hospitais, clínicas, cinemas, supermercados, comércios, bancos, dentre outros serviços, o que não substituiria a importância e a polarização do Centro da cidade de São Luís, situada nos bairros delimitados pelo anel viário. Para Castells (2011, p. 315-317), a centralidade se revela em níveis de uma estruturação urbana: o *econômico* com sua organização espacial de canais de troca entre processos de produção do espaço e o processo de consumo; o *político-institucional*, ligado a uma articulação dos pontos fortes dos aparelhos do Estado com referência a uma estrutura urbana; e o *simbólico*, lugares que condensam de uma maneira intensa uma carga valorizante, em função da qual se organiza de forma significativa o espaço urbano.

Figura 17 – Mapa de Zoneamento de São Luís com destaque para ZR-5 e ZR-6



Fonte: Maranhão (1977, p. 16), adaptado pelo autor.

O uso da terra indicou que as ocupações prioritárias deviam se localizar nas ZR-5 e ZR-6, a primeira era localizada no território do bairro do Anil e seu entorno (linha azul no mapa da figura 17), na época com muitas áreas para serem ocupadas e com pouca densidade; já a segunda estava situada nas proximidades do que se conhece como anel viário (linha vermelha no mapa da figura 17). O território do Anil de fato era uma área que se apresentava com grande potencial de expansão, a quantidade de vazios urbanos era imensa.

O caso da ZR-6 era diferente, pois nesta área havia adensamento, no entanto possuía disponibilidade de espaços por serem ocupados por residências e outros serviços. A proximidade do centro era um atrativo a mais, aliada a novos territórios e áreas que poderiam ser ocupados e urbanizados porque não havia mais os problemas das inundações periódicas – um problema de séculos – devido à construção da Barragem sobre rio Bacanga³⁹, por isso deveriam ter sua ocupação estimulada e intensificada (MARANHÃO, 1977).

³⁹ A barragem do Bacanga foi concluída em 1969, no Governo José Sarney (1965-1970). O então Secretário de Obras era o Engenheiro Civil Haroldo Tavares, idealizador da construção de uma barragem ao invés de uma ponte, que serviria de ligação aos territórios para onde iriam os investimentos industriais, siderúrgicos e portuários. Segundo o próprio Tavares (2008, p. 19-20), “audaciosa e inovadora foi a Barragem do Bacanga de acesso ao porto do Itaqui. Alternativa convencional seria uma ponte, de quatro pistas, mas tínhamos dois problemas; seria dispendiosa, e a grande dificuldade em obter recursos (...) outro problema seria a variação de marés: a vasa exporia os mangues da Areinha até o Filipinho a invasões incontroláveis. A urbanização só seria possível com aterros nos lotes. Enfrentei o terceiro desafio: a barragem precisava ser irreversível. Apesar da difundida e natural resistência dos engenheiros rodoviários, fui autorizado a prosseguir com o projeto. (...) o engenheiro Antonio Canabrava, da Mendes Junior, foi quem concluiu sobre a viabilidade técnica da obra – uma barragem sem fundações. E convenceu a direção do DER a assumir a supervisão da construção, finalmente inaugurada em 1969”.

Figura 18 – Construção da barragem sobre o Bacanga nos anos 1960



Fonte: Acervo MAVAM (1968).

O que chama atenção é que os lugares nas proximidades no Centro Histórico (Genipapeiro e adjacências) não foram recomendados a ocupação, a exemplo da ZE-2 e ZR-3, que incluíam também os bairros do Diamante e parte da Camboa. O diagnóstico do Plano Diretor de 1975 também não estimulou a ocupação de área de apicuns e manguezais em vastos territórios à margem direita do Anil e na localidade que hoje conhecemos como Calhau, Turu e Olho D'água, por questões de distância. O fato é que com a expansão da cidade, não houve controle efetivo de ocupação nos territórios que cresceram para a margem direita do Anil, o que ocasionou, nas últimas quatro décadas, a supressão de vastas áreas de manguezais e dos bairros do Calhau, Turu e Olho D'água e o entorno, que se tornaram bairros com grande contingentes populacionais no início do século XXI (BARBOSA *et. al.*, 2014). Para Burnett e Venâncio (2008, p. 109 e 110),

no caso de São Luís, os programas e recursos do BNH serão essenciais para a ocupação dos novos territórios além dos rios Anil e Bacanga, orientados segundo o Plano Diretor de 1974, que materializa em linhas gerais o projeto de Mesquita. Seguindo o padrão dos pólos do urbanismo modernista, finalmente será lograda a perseguida segregação social que, incapaz de se realizar nas áreas centrais da cidade, fará a classificação de áreas nobres e populares, através do zoneamento, programando e legislando sobre a separação espacial da população. Assim, enquanto as áreas litorâneas são mantidas fora do alcance dos mais pobres, o restante do novo território é ocupado por dezenas de bairros populares, surgidos às margens das inúmeras avenidas construídas no período.

A cidade começava a se expandir ainda para os territórios onde o porto e a siderúrgica se instalariam no que conhecemos como área Itaquí-Bacanga, uma aglomeração de bairros que padecem de problemas fundiários, de estruturação urbana, de poluição atmosférica e de contaminação dos aquíferos em decorrência das atividades industriais.

O diagnóstico do PD de 1975 também aborda a questão dos transportes, já que com os investimentos derivados do SFH e do BNH houve uma série de construções e reformas nas questões viárias, a exemplo da Barragem do Bacanga (1969), da Ponte Newton Bello em direção ao IPASE (1969), da Ponte do São Francisco (1970) e da ponte Bandeira Tribuzzi (1980), além de grandes avenidas e novas ruas que davam acesso aos novos e futuros conjuntos habitacionais. Por isso, era necessário “a criação de uma rede de transportes que leve em consideração a futura distribuição da população, empregos e tráfego na área de estudo” (MARANHÃO, 1977, p. 15).

Os bairros de maior dinamização populacional, de serviços, indústria e empregos foram selecionados para definir a questão viária. De acordo com o diagnóstico, foram constatados “visíveis e fortes fluxos de ônibus e automóveis do Centro para os bairros do Monte Castelo, Fátima e João Paulo” (MARANHÃO, 1977, p. 23). O diagnóstico do PD de 1975, assim definiu-se hierarquização das vias:

Distribuidores primários: servindo de ligação direta aos distribuidores regionais, e absorvendo todo o tráfego de passagem, estas vias deverão dispor de pistas múltiplas, com acessos limitados para as propriedades confrontantes, com proibição de estacionamento e parada. Onde a rede for usada como distribuidor primário, deverão ser feitas restrições para dobras à esquerda, e quanto à construção nos lotes lindeiros, deverá ser evitada a geração de grandes fluxos de veículos e pedestres.

Distribuidores secundários: como estas vias são igualmente projetadas para suportar grande número de viagens, tanto de automóveis quanto de ônibus, deverão ser adotadas restrições similares no tocante ao estacionamento, à parada na pista e acesso às propriedades limítrofes, além de medidas tais como a localização de bainhas destinadas às paradas de ônibus fora da pista. No entanto, estas restrições deverão ser flexíveis, levando-se em conta que tais vias integram o atual sistema viário, com pequenas modificações..

Distribuidores locais: estas vias deverão apenas suportar o tráfego que entra e sai do bairro a que servem. Sempre que possível, deverá p tráfego de passagem desencorajado por meio da implantação de caminhos pouco atraentes, pelo simples uso de técnicas de manejo de tráfego.

Cruzamentos: Primário com Primário – onde capacidades muito altas vierem a ser previstas, estes cruzamentos deverão obedecer a padrões elevados, de preferência com separações de níveis. Onde forem limitadas as condições de espaço, admite-se um simples viaduto lançado na direção do fluxo principal, sobre um girador ou um cruzamento sinalizado de alta capacidade e obedecendo a um bom projeto (MARANHÃO, 1977, p. 27).

A hierarquia viária se subdividiu, portanto, em quatro partes principais: o Centro, as Praias, o Porto e o Distrito Industrial, além dos bairros do eixo Centro-Anil. Para o centro foi pensado um Anel Rodoviário, já preconizado no Plano de Expansão de Ruy Mesquita em 1958, sua função seria a de um distribuidor primário, embora houvesse poucas opções para

distribuidores de tráfego, em virtude das vias estreitas do Centro. As áreas a oeste da Avenida Magalhães de Almeida e da Rua Tarquínio Lopes “teriam acesso especial pelo terminal de transportes coletivos e pela área de estacionamento ao anel rodoviário” (MARANHÃO, 1977). A área central carecia de uma eficiente sinalização, com proibições em algumas vias e em outras apenas a mão única. Por outro lado, em algumas áreas de tombamento federal com paralelepípedos o tráfego de veículos não seria permitido.

Os bairros do eixo centro-anil (Monte Castelo/Matadouro, Raimundo Corrêa, Fátima, Alemanha, Caratatiua, João Paulo e Cerâmica), por sua proximidade com o centro e sua grande e intensa ligação, deveriam ser feito exclusivamente por vias secundárias, bloqueando as demais vias com o distribuidor primário. As junções entre um e outro teriam sinalização luminosa e canalização de tráfego cautelosamente estudadas (MARANHÃO, 1977). A circulação de ônibus e caminhões ficaria prejudicada na Avenida João Pessoa por conta do comércio desordenado. A solução seria utilizar outras ruas para o tráfego, como a Rua Riachuelo e outras vias dentro do bairro, para dar fluidez ao tráfego.

O porto e o distrito industrial deveriam respeitar o planejamento realizado para eles, com acesso direto aos distritos primários, e as Praias deveriam respeitar a MA-53 (atual Avenida dos Holandeses/MA-203) e os lotes deveriam ser acessados prioritariamente por essa via. Outras questões foram levantadas quanto à questão viária, como os transportes coletivos, os estacionamentos e estudos de acidentes de tráfego.

A Seção do Patrimônio Arquitetônico é muito valorizada no diagnóstico. Nela, como diz o próprio Plano, fez-se uma identificação de 55 quadras tombadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), prédios ocupados até o século XVIII e que contava com mais de 800 imóveis.

Desta forma, foram identificados prédios e conjuntos tombados nas *Praças João Lisboa e Benedito Leite, Largo Fronteiro à Igreja do Desterro, Fonte do Ribeirão, Casas na Avenida Pedro II, 199 e 205, Casa na Rua Cel. Moreira, 84 e Retábulo Andar-Mor da Igreja de Nossa Senhora da Vitória (Igreja da Sé).*

Houve um estudo de amostragem, em 200 imóveis, que objetivou estudar as condições arquitetônicas, o número de pavimentos, a avaliação de conservação, o grau de unidade do conjunto e as suas condições materiais (MARANHÃO, 1977). Além disso, foram estudados imóveis que, segundo o diagnóstico, foram ocupados até o século XIX. Em todos esses locais foram avaliadas as condições de calçamento, pedra irregular, ladrilho hidráulico, placas de concreto e iluminação.

Por fim, foram escolhidos, para o estudo, quatro lugares chamados de isolados, mas que guardavam uma importância histórica substancial. São eles: os situados na área Itaquí-Bacanga: *Sítio do Físico* e o *Sítio do Tamancão*, o *Forte de Santo Antônio* na Ponta d'Areia e o *Forte de São Marcos*, este último não mais existente.

O diagnóstico serviu para que o PD de 1975 fizesse as proposições que iriam compor o zoneamento. Os critérios adotados para zonear os usos, excetuando-se aqueles que poderiam provocar congestionamento e poluição, se basearam nas diretrizes a seguir:

Permitir ou tolerar o uso residencial em todas as zonas da cidade, mesmo as não residenciais, a fim de aumentar as opções locacionais das populações de baixa e média renda; (...) permite-se e é recomendável grande flexibilidade de localização para as atividades de pequeno porte que não sejam incomodas ou nocivas; atividades de serviços de pequeno e médio porte será tolerada em todas as zonas residenciais; permite-se usos industriais em zonas onde sua ocorrência seja significativa, separando as indústrias perigosas das não perigosas; Levando em conta a vocação turística de São Luís e considerando a importância desta atividade na geração de empregos, ficou decidido permitir sua localização em todas as zonas residenciais e comerciais (MARANHÃO, 1977, p. 41).

Fica claro que o estímulo ao uso residencial se deu porque São Luís possuía vastas áreas a serem ocupadas, tanto no eixo centro-anil como para os lugares localizados à margem direita do rio anil e para além da Barragem do Bacanga, o que viu nos anos subsequentes foi a consolidação da periferia na bacia do Bacanga, incluindo bairros como o Coroadado, Coroadinho, Sá Viana, Vila Embratel, Anjo da Guarda, Fumacê, Coreia e também outros que se consolidaram para o litoral norte, a exemplo da Ilhinha, Divineia, dentre muito outros.

Houve, portanto, o estímulo para ocupação das Zonas Residenciais em franca expansão, que poderiam abrigar uma população expressiva (ZR-1, ZR-2, ZR-4, ZR-5 e ZR-6), as duas primeiras (ZR-1 e ZR-2) constituíam as áreas que anos mais tarde se valorizariam muito pelo encarecimento do preço da terra, por estarem nas proximidades das praias e da laguna da Jansen, sobretudo a ZR-2. Em relação aos transportes e à rede viária, foi realizado um minucioso quadro levando em consideração todos os investimentos advindos dos grandes projetos desenvolvimentistas nacionais. Após a inauguração do Porto do Itaquí, em 1973, foi apresentado um relatório pelo consultor da UNESCO Alfredo Viana de Lima sobre as condições viárias de São Luís (influenciada pelo Plano de Ruy Mesquita - 1958 e exposta no Plano Rodoviário da Ilha de 1962), momento no qual já havia sido construída a barragem sobre o Bacanga, a Avenida Contorno e as duas pontes sobre o rio Anil:

A ilha de São Luís é servida por uma rede viária relativamente bem desenvolvida, que permite a ligação da capital aos principais núcleos urbanos da ilha, ao porto do Itaquí e às diversas praias da orla atlântica, assegurando por outro lado, acesso ao continente. O sistema viário implanta-se basicamente nas diretrizes impostas pelo Plano Rodoviário da Ilha de São Luís – Lei nº 1.332/1962 (LIMA, 1973, p. 24).

Figura 19 – Notícia sobre a Construção do Anel Viário

aquele primeira impressão, melhor dito, aquela disposição de espírito parec...

Teologia

tes os seguintes: Cristoologia, Ressurreição e Problema da Fé de Hoje.

O Centro de Formação de Líderes funciona no antigo Seminário Santo Antônio, atualmente reformado pelo engenheiro Tony Milburn e Construtora Grajau Ltda.

Esta mesma casa onde anteriormente serviu para a formação dos padres, hoje está destinada a um centro de estudos religiosos congregando padres, leigos, jovens, casais e pessoas interessadas no assunto.

mes problemas tais como pobreza, desemprego, doença, desajuste moral, marginalização. Noutras ocasiões hei de voltar ao assunto; são porém aspectos que todos já conhecem. Só pretendo frizar uma

a porta das casas na tarde avançada, na periódica visita à quitanda do canto, na conversa informal durante a pausa da Telenovela. E o que procurei fazer. Se agora eu quiser focar toda esta complexa reali-

Messias Leal comenta Governo Extingue MDB

Leia na página 2

São Luís Terá Avenida de Contorno

São Luís terá importante avenida de contorno que terá início na avenida da Camboa e se estenderá até o Pacanga, cobrindo toda a orla marítima.

A obra será construída sob o mais eficiente rigor técnico, observando as diretrizes de urbanização traçadas pela Prefeitura para São Luís.

Pelo vulto da obra será um investimento de alguns milhões, todavia, o município contará com recursos da FINEP — Financiadora de Estudos e Projetos S/A, vinculada ao Ministério do Planejamento e Co-

ordenação Geral. O Prefeito Haroldo Tavares já está empenhado em iniciar a construção da referida avenida dentro do menor espaço de tempo possível

JORNAL do MARANHÃO

SEMANARIO DA ARQUIDIOCESE DE S. LUIS

ANO XXXVI — SÃO LUIS, 25 DE JULHO DE 1971 — N. 1 810

Preço Desta Edição

Cr\$ 0,50

Ativar o Windows

Fonte: Jornal do Maranhão (1971)

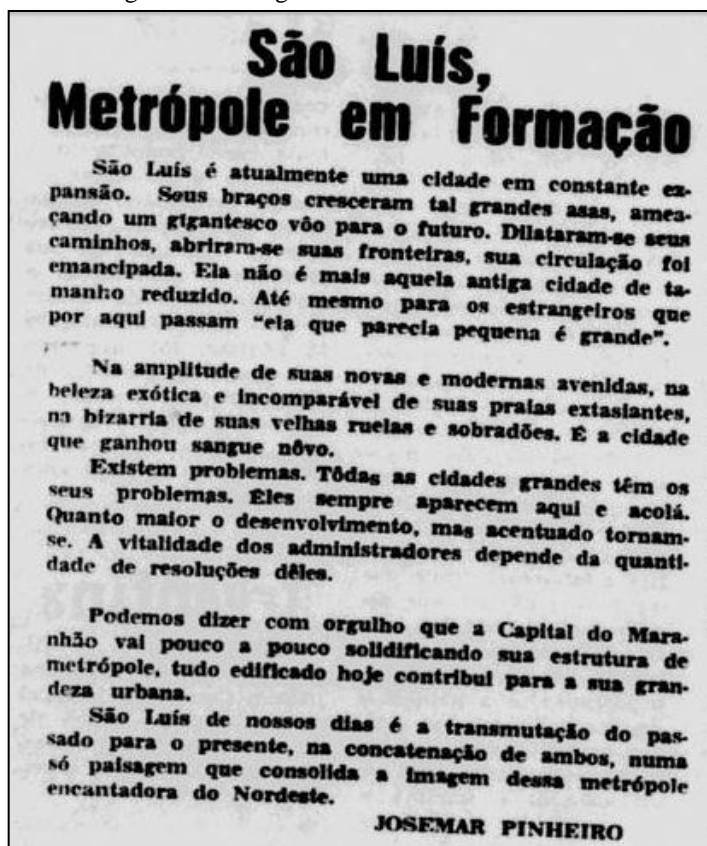
Fica nítido que os investimentos viários se vinculavam a um ideal de desenvolvimento industrial, mas que não se desvincilavam de uma tendência nacional, a opção pela indústria e pelo transporte automobilístico, preconizado já nos 1950 no plano de metas de Kubitschek (POMPEU, 2017). Assim, o PD de 1975 levava em consideração as novas ligações rodoviárias, além das já existentes, a exemplo do prolongamento da Avenida dos Franceses para o bairro do Sacavém (com 4 faixas de tráfego), Ponte da Camboa sobre o rio Anil (atual Ponte Bandeira Tribuzzi), Tirirical-Sacavém, Via do Vale, Cohab-SL-2, Via Marginal do Bacanga e Via Marginal do Anil (MARANHÃO, 1977).

O PD de 1975 ainda fez grandes proposições para os cruzamentos em vias de maior movimentação, tanto no centro como em toda a sua extensão com o Anil. Isto incluía a questão do tráfego, dos estacionamento, da sinalização, das regras para as áreas tombadas e também para as áreas rurais. Além disso, preocupava-se com o aumento da circulação de transportes coletivos, serviço que se tornava cada vez mais frequente na cidade em virtude das transformações urbanas, fazendo com que articulistas da mídia local colocassem São Luís como uma “metrópole em formação”, como na figura a seguir.

A questão do patrimônio arquitetônico ratificou o ideal preservacionista do PD de 1975. A construção da Avenida Contorno pode ser vista como uma tentativa de proteção da área tombada central de São Luís. Em certa medida, esse entendimento sobre o patrimônio histórico/arquitetônico deriva da importância que Saboya Ribeiro já havia destacado lá nos anos 1930, mas que carecia de melhoramentos tanto nos prédios quanto aos usos neles.

Embora fique evidente que, para a questão patrimonial arquitetônica, o PD de 1975 se preocupa em demasia com os aspectos da forma: pavimentação, iluminação, reforma de fachadas, calçamento, criação de repartições públicas que monitorassem e fiscalizassem sua preservação, mas quase não dá importância aos usos.

Figura 20 – Artigo sobre São Luís nos anos 1970



Fonte: Pinheiro/Jornal do Maranhão (1971)

A proteção ao Meio Ambiente foi uma novidade exposta no PD de 1975, para tanto se estimulou à preservação e conservação de Áreas Verdes, seja para usos recreativos e de lazeres, como as *Áreas Verdes Vicinais*, seja para a proteção de *Áreas Verdes da Cidade* com o objetivo de evitar problemas de poluição, destruição de falésias e dunas e fortalecer as áreas vicinais de lazer.

De acordo com o PD de 1975, fazia-se necessário a preservação da flora local na Reserva do Sacavém e Reserva Florestal do Tibiri. O Plano incluía ainda a recuperação do Sítio do Físico para fins turísticos, estimulando a criação de parques urbanos, uma realidade em diversas cidades no Brasil e no mundo, mas que não havia em São Luís.

No litoral norte, a prioridade era proteger as ocupações, falésias e dunas e suas vegetações. Além disso, o PD de 1975 identificava e determinava a proteção do que chamou de *Reservas para Controle das Bacias Hidrográficas*, pois apesar de ainda manter, na época, uma faixa verde com espécies importantes para a qualidade hídrica dos rios na ilha, já se

observava desmatamentos. Portanto, era preciso conter a erosão e o futuro comprometimento das microbacias do município. As áreas de proteção das bacias hidrográficas foram classificadas e identificadas no mapa do zoneamento em 5 tipos, a saber:

- Zonas com rachadura profundas e erosão intensa, nas quais é necessário efetuar imediatamente obras de contenção e reflorestamento, com correção das vertentes, para deter o processo erosivo e evitar que se propague a zonas agora habitadas ou com obras de infraestrutura (ZE5B). Estas são zonas de prioridade maior.
- Zonas de conservação ao longo dos cursos d'água, cujo trabalho de proteção deve ser realizado antes que a cidade comece a ocupá-las (ZE5A).
- Zonas de conservação ao longo dos cursos d'água, dentro da ZR-4 e ZR-5, onde se mantém a proteção dentro dos limites que estabelece o Código Florestal (5m de cada lado).
- Zona de proteção ao redor do lago provocado pela Barragem do Bacanga (ZE8)
- Zonas de manguezais, que embora não sejam cobertas por aterros, devem ter impedido seu deflorestamento. (MARANHÃO, 1977, p. 63).

Houve ainda uma grande preocupação com a poluição das águas, haja vista a inserção de indústrias pesadas de siderurgia na ilha. Por isso, o PD já mencionava a importância de “estabelecer um plano de tratamento de esgotos industrial visando implantar unidades centralizadas de tratamento, cada uma servindo a várias indústrias” (MARANHÃO, 1977, p. 65).

Assim, o PD estabelece uma série de regras para o tratamento e o controle da poluição, não somente das águas, mas também a poluição atmosférica. Por isso se estabeleceu que as indústrias potencialmente poluentes se localizassem prioritariamente em territórios ao sul e sudoeste do município, onde de fato está situado hoje o distrito industrial, mas que convivem com um grande contingente de pessoas, em bairros periféricos da área Itaquí-Bacanga. Estabeleceu, ainda, controles para que o despejo de contaminantes no ar não fosse indiscriminado e que se instaurasse um *Conselho de Controle de Poluição Ambiental*, ao qual competiria uma gama de atividades de fiscalização e controle em relação à poluição no município.

A preocupação com a questão ambiental no PD de 1975 foi de extrema importância, já que os estudos identificaram áreas verdes prioritárias a serem preservadas, além do controle para ocupação e também a criação de dispositivos de fiscalização para monitoramento e controle de poluição hídrica e atmosférica, o que não foi suficiente para conter, nas décadas seguintes, o avanço da urbanização desordenada, os desmatamentos ilegais e o não tratamento de esgotos no município, ocasionando uma verdadeira mortandade dos rios da cidade – ou sua transformação em esgotos a céu aberto – que sucumbiram diante da inserção veloz de empreendimentos imobiliários diversos, fora a expansão e concentração sem precedentes de poluentes atmosféricos no território do Itaquí-Bacanga, nas Zonas Industrial e Rural (ZAGALLO et. al., 2004; SANTOS, L. 2021).

O Plano Diretor de 1975 trazia, portanto, 20 artigos que, com base nos diagnósticos e proposições dos estudos realizados, possuía uma visão da cidade conectada através de uma hierarquia viária ligando núcleos urbanos consolidados, em vias de consolidação e novas áreas a serem ocupadas, com suas respectivas regras de estacionamento, circulação de veículos e loteamento de terrenos. Além disso, pregava a valorização do patrimônio histórico e arquitetônico e a proteção e o controle de ocupação de áreas ambientalmente importantes, biomas e cursos d'água.

Para tanto, foi necessário estabelecer um código de zoneamento para disciplinar as áreas em expansão. Uma dessas áreas foi o que viria a ser o bairro do São Francisco, pois com a construção da Ponte o poder público viu ali uma nova frente para ocupações de famílias de classe média e alta e novos prédios comerciais (BARROS, 2001). Desta forma, a prefeitura de São Luís (Gestão Haroldo Tavares) criou uma empresa de economia mista, a Sociedade Anônima de Melhoramentos e Urbanismo da Capital (SURCAP), para ordenar e direcionar investimentos urbanos na gleba do Anil, incluindo o São Francisco e todos os bairros que abrangem o que hoje conhecemos como “Lagoa da Jansen”, “Península da Ponta d’Areia”, Renascença, dentre outros. O Código de Zoneamento do Plano Diretor de 1975 estabeleceu 6 Zonas: a Zona Central, os Centros de Bairro, as Zonas Industriais, as Zonas Residenciais, as Zonas Especiais e a Zona Rural. Com exceção das Zonas Rural e Central, todas as outras apresentaram subdivisões (MARANHÃO, 1977).

Das oito Zonas Especiais, cinco estavam relacionadas à questão ambiental. Destacamos as Zonas de interesse paisagístico do litoral norte (ZE-1), a Zona de Proteção das Bacias Hidrográficas (ZE-5) e a Zona de proteção ao lago do Bacanga (ZE-8). Nas Zonas Especiais também foi dada importância ao patrimônio histórico arquitetônico pelos casarões coloniais, a partir da Zona de interesse histórico para fins residenciais (ZE-3) e a Zona interesse histórico para fins comerciais (ZE-4). As Zonas Residenciais atendiam lugares da cidade com os loteamentos em que os conjuntos habitacionais estavam ocupando ou iriam ocupar. As Zonas Industriais foram escolhidas a quase totalidade do sudoeste e sul do município, por conta da nova área portuária, que se consolidaria nos anos 1980 com o protagonismo da Companhia Vale do Rio Doce e da ALUMAR (Alumínios do Maranhão S.A.), consórcio formado na época pela Alcoa e BHP Billinton.

O Plano Diretor e as transformações estruturais que São Luís vivia nos anos 1970 contribuíram para que Haroldo Tavares, ex-secretário estadual de obras e prefeito do

município (1971-1975), fosse visto como “tocador de obras”, “sonhador”⁴⁰, “inesquecível”, por ter participado ativamente das obras de conclusão, como já mencionamos, do Anel Viário, da Barragem do Bacanga, das Pontes Newton Bello e São Francisco, da Avenida Presidente Médici, a ocupação no entorno do lago do Bacanga, a vila do Anjo da Guarda, da construção da laguna da Jansen, como o financiamento de terrenos e lotes (antigas áreas de manguezais) pelo BNH na Areinha⁴¹ e a pavimentação da Estrada São Luís-Teresina.

Figura 21 – Notícia sobre o Plano Diretor de São Luís em 1974



Fonte: O Imparcial (1974).

De fato, Haroldo colocou em prática boas ideias para a expansão da cidade que passava por transformações, imaginou seu crescimento para o norte e o sul, transpondo os rios Anil e Bacanga. O Plano Diretor foi o documento que viraria lei para ordenar e disciplinar as novas ocupações, assim o PD foi noticiado em 1974 por um jornal local

A notícia poderia ser colocada de outra forma, o Plano Diretor não transformaria São Luís, na realidade, ele constituiu-se como uma resposta às transformações e aos

⁴⁰ Em 2016 um documentário sobre o prefeito foi lançado, intitulado “Haroldo, o que ousou sonhar”, com imagens, histórias e depoimentos de muitos homens públicos que conviveram com Haroldo Tavares, o filme teve produção e direção geral de Joaquim Haickel.

⁴¹ Segundo depoimento do próprio Haroldo Tavares no documentário “Haroldo, o que ousou sonhar”, foram financiados 5 mil lotes na Areinha, no território do Kennedy-Barés, outros milhares de lotes foram também financiados pelo BNH. Tais lugares eram áreas de variação de maré, sujeitas a inundação, problema resolvido com a construção da Barragem do Bacanga.

investimentos desenvolvimentistas do Estado autoritário, ou seja, segundo Silveira e Souza (2017), a norma e sua relação com o território e seu uso, mostram-se cada vez mais indissociáveis, isto é, a norma e o território possuem inter-relação, interconexão e interdependência que são marcadas por variáveis necessárias à compreensão de processos e dinâmicas, em diferentes contextos geográficos e formações socioespaciais, desta forma, a lei do Plano Diretor serviria para estabelecer novos critérios de ocupação do crescimento urbano e regular as atividades portuárias na ilha.

Segundo esta pesquisa, incluindo o exame do documentário sobre Haroldo Tavares, seu mérito estava, além das inovadoras ideias, no bom diálogo e relacionamento com autoridades competentes em busca da alocação de recursos financeiros. Mas é preciso salientar que, mais que a figura de “homem a frente de seu tempo” – como fizeram de Haroldo Tavares –, inevitavelmente as rupturas urbanas para além da cidade antiga, seriam concretizadas, pois o que na realidade propiciou tais modificações, foi o Programa Grande Carajás e a articulação que São Luís, através do porto, teria com o mercado internacional de minério de ferro e alumina, um dos carros-chefes da política dos militares brasileiros no poder, aliada a todo o investimento em habitação e estruturação urbana presentes nos PND's.

Em 1981, através da Lei nº 2527, é instituído um novo zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, muito parecido com a legislação de 1975, mas com algumas novidades nos usos e índices. Foram acrescentadas três zonas, as Zonas de Reservas, subdividida em Zona de Reserva Florestal (ZRF), Zona de Proteção Ambiental (ZPA), além de uma Zona de Expansão Urbana (ZEU). O zoneamento de 1981 e, sobretudo, o Plano Diretor de 1975 e seu Código de Zoneamento, foram de extrema importância, já que constituíram objeto de pesquisas e diagnósticos socioeconômicos, históricos e ambientais, abrangendo a totalidade do município, mas não foram capazes de antever o avanço urbano desenfreado – só entre 1960 e 1991 a população de São Luís mais que quadruplicou, passando de 158.292 habitantes para 695.199 (IBGE, 1991).

Tal legislação não previu os efeitos ocasionados pela promulgação da Lei de Terras do Governo Sarney no fim dos anos 1960, que determinava a venda de terras devolutas do interior do Estado a grupos de fora do Maranhão sem licitação e a preços módicos (ASSELIN, 2009), o que acarretou a expulsão de pequenos lavradores do campo, provocando até hoje sérios conflitos fundiários, contribuindo muito para a migração de milhares de pessoas para a grande ilha onde se localiza São Luís, para o Estado vizinho do Pará e muitos centros urbanos no Centro-Sul do país.

3.4 O Plano Diretor e o Zoneamento de 1992: o que avançou?

Os anos 1980, como já dissemos, foram marcados por uma efervescência de movimentos pela reforma urbana, que culminaram com a inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição de 1988, atrelando o cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade ao Plano Diretor. Para Cardoso (1997, p. 99), a função social da cidade se estabelecia pelos princípios, dentre outros

recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do poder público; de coibir a retenção especulativa da terra; de assegurar a justa distribuição do ônus e encargos decorrentes das obras e serviços de infraestrutura urbana (...) instituir a regularização fundiária e a urbanização específica para áreas ocupadas por população de baixa renda ou ligados à preservação do meio ambiente

Houve nos anos 1990 uma série de Planos Diretores implementados no Brasil, eram conhecidos como “integrados” e estabeleciam princípios de organização territorial municipal dos quais derivariam políticas para este ente federativo. Eram compostos por diretrizes gerais que daria as condições para que outras leis complementares, mais efetivas e práticas, se consolidassem no âmbito dos municípios, “um fortalecimento do sistema local de planejamento” (CARDOSO, 1997, p. 97). Mas o que se viu nos anos 1980/1990 foi o aprofundamento dos problemas urbanos, com das tensões e reivindicações por parte de populações empobrecidas, que demandavam melhorias na questão habitacional, dos transportes, do emprego, por isso surgem diversos movimentos sociais urbanos⁴² na última década do século XX. Os planos diretores dos anos 1990 passaram a ser encarados não somente como um diagnóstico técnico, mas como uma questão política (VILLAÇA, 2010).

Diante do exposto, e como já dissemos no item 1.4 desta tese, dezenas de cidades grandes e médias no Brasil elaboraram, de forma mais detalhada, seus planos diretores e zoneamentos, como Fortaleza (Leis nº 7.061/1992 e 7.987/1996), Recife (Leis nº 15.547/1991 e 16.176/1996), Belo Horizonte (Leis nº 7.165/1996 e 7.166/1996), Rio de Janeiro (Lei nº 16/1992) e São Luís (Leis nº 3.252/1992 e 3.253/1992), só para ficar em alguns exemplos.

⁴² Para Castells (2011, p. 377), movimento social urbano está associado a “um sistema de práticas resultando da articulação de uma conjuntura do sistema de agentes urbanos e das outras práticas sociais, de forma que seu desenvolvimento tende objetivamente para a transformação estrutural do sistema urbano ou para uma modificação substancial da relação de forças na luta de classes, quer dizer, em última instância, no poder do Estado”. Sobre os movimentos sociais urbanos no Brasil, consultar os trabalhos clássicos de Gohn (1982), sobre as associações de moradores de São Paulo; o pioneiro trabalho de Silva, J. B. (1992, p. 111-161), ao relacionar movimentos populares, Estado e Geografia, mostra a resistência dos moradores da periferia de Fortaleza, com destaque para movimentos nascidos em bairros como Pirambú, Dionísio Torres e Dias Macedo; e o trabalho de Souza e Rodrigues (2004), sobre a crítica do planejamento urbano e os ativismos sociais nas favelas do Rio de Janeiro. Em São Luís, o trabalho de Barros (2003) menciona a realização do I Encontro Municipal de Moradia em São Luís em 1994, onde se discutiu as diretrizes de organização do movimento localmente, originando-se daí o *I Fórum Permanente de Luta pela Moradia*, que se transformaria em 1996, no Fórum Maranhense de Defesa da Moradia (FMDM). Entre 1995 e 1997, o FMDM lutou pela desapropriação e regularização de doze ocupações urbanas, totalizando dezoito mil e cem famílias na ilha.

Em São Luís, o PD de 1975 pensou uma cidade que se consolidaria nos anos 1990, sobretudo no que tange a seu sistema viário e à expansão urbana e demográfica, que de um lado viu a cidade crescer para o norte do município e territórios próximos à orla, e de outro se expandiu para a área mais à sudoeste, no distrito industrial e o porto, que abarcou também toda uma sorte de bairros populares que se adensaram nas décadas seguintes.

Nos anos 1980, a crise do sistema habitacional brasileiro repercutiu em São Luís, que viu seu território se expandir e se diversificar sem um controle e uma organização maior, ocasionando já na década de 1990 a proliferação sem precedentes de habitações precárias em terrenos irregulares como manguezais, lixões e outros, mas é necessário lembrar que nessa época já havia uma luta organizada pelos moradores de palafitas e favelas decorrente do Programa de Erradicação de Favelas e Moradias Subnormais do Governo Federal (PROMORAR – 1979 à 1984) nos bairros do São Francisco, Liberdade e Camboa. Tal programa objetivava a erradicação das palafitas com urbanização e regularização da posse dos terrenos (LOPES, A. 2005). Por outro lado, houve, também, nos anos 1980/1990, novas formas de moradia, com a melhoria dos conjuntos habitacionais e o advento dos condomínios verticais e horizontais na cidade. De acordo com Barros (2001, p. 72), em São Luís,

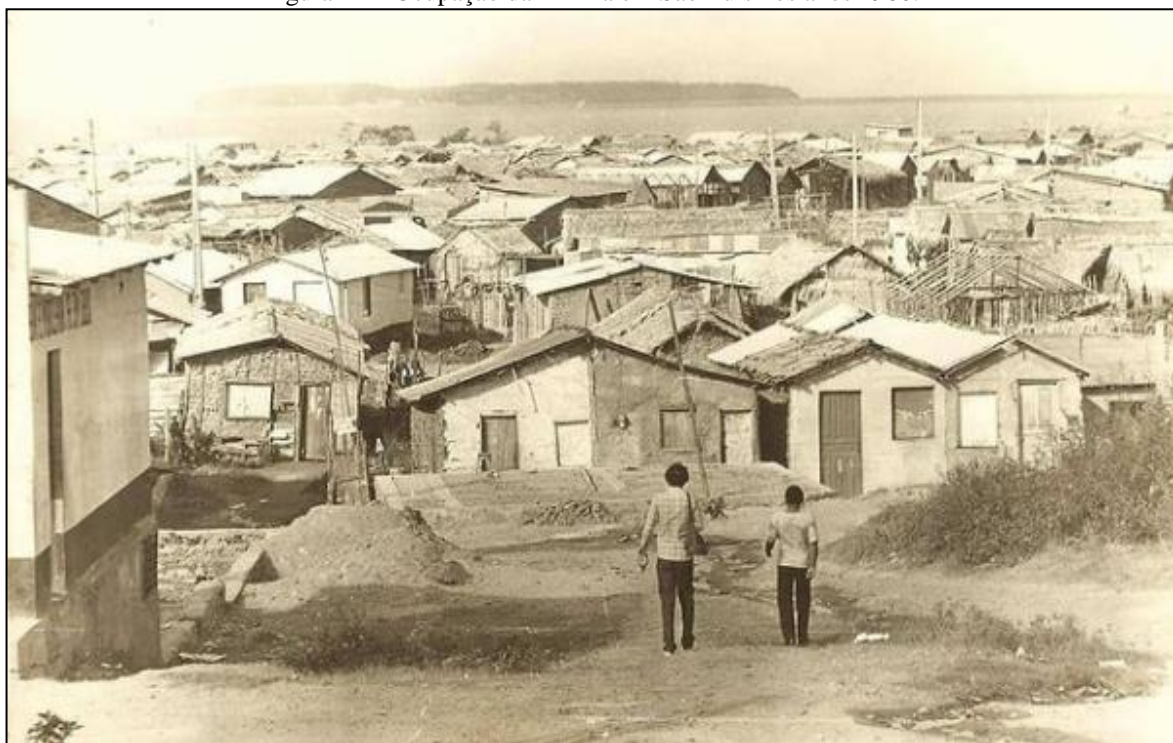
os mocambos, apontados por Mesquita nos anos 1950, como responsáveis pelo crescimento caótico, proliferaram de forma assustadora, e o que no passado era visto como um fenômeno localizado, reduzido a uma parcela da população, passou a afetar toda São Luís. Até o São Francisco, o sonho de uma ocupação planejada foi atingida por esse fenômeno. Em 1980 surgiu a Ilhinha, localizada a menos de 200m da Marechal Castelo Branco, avenida que concentra em sua extensão lojas, restaurantes, hotéis e franquias de lanchonetes.

Em 1988 um político ligado ao trabalhismo chega ao poder em São Luís, Jackson Kepler Lago (1989-1992), que consegue se consolidar no poder nos anos 1990, fazendo sua sucessora, a prefeita Conceição Andrade, e depois sendo eleito novamente (1997-2000) e reeleito (2001-2002), formando um forte nicho eleitoral no município, o que o fez chegar ao cargo de governador em 2006. Como gestor, ele organiza a máquina administrativa, quebrada por sua antecessora, Gardênia Gonçalves. Segundo Burnett (2012), em meio a uma crise do mercado imobiliário local e da indústria da construção civil, Jackson Lago sofre pressões sociais para definir novos critérios de uso e ocupação do solo urbano.

Lembrando que, o contexto econômico brasileiro na época era de inflação galopante, desvalorização cambial e reduzidos investimentos para o financiamento habitacional, ou seja, as políticas públicas de âmbito federal relacionadas à cidade foram praticamente extintas, era a época do Governo Collor de Mello, que inicia no país as primeiras

experiências do neoliberalismo⁴³. Os principais programas de habitação ficaram sob os auspícios do Ministério da Ação Social.

Figura 22 – Ocupação da Ilhinha em São Luís nos anos 1980.



Fonte: Acervo de Montezuma Cruz (1987).

Segundo Santos, C. (1999) destacou-se o *Plano de Ação Imediata para a Habitação* (PAIH), que previa a construção, em caráter emergencial, de aproximadamente 245 mil casas em 180 dias através da contratação de empreiteiras privadas. Ou seja, mesmo com números modestos para construção de moradias e em caráter emergencial, o poder permanece nas mãos do setor imobiliário rentista. Em pouco tempo este prazo alongou-se por mais de dezoito meses, o custo médio foi bem superior ao previsto, a meta acabou diminuindo de 245 mil para 210 mil casas (BOTEGA, 2007) e para piorar a situação o plano não conseguiu os percentuais de recursos necessários. Segundo Ferreira (2014, p. 71)

No setor habitacional, essas atribuições e competências [financiamentos habitacionais] em São Luís vincularam-se ao PAIH, que por intermédio do Programa Habitacional para Servidores Públicos (PROHAP) foi iniciado em 1989 e até 1992 se expressou mediante a produção de vinte e cinco conjuntos habitacionais, correspondentes a 9.035 unidades (em que 1.164 ou 12,88% do total se referem a apartamentos) decorrentes da injeção de U\$S 100.033.900 (cem milhões, trinta e três mil e novecentos dólares e da geração 35.376 empregos.

⁴³ O Neoliberalismo pode ser compreendido a partir de um discurso sobre as vantagens da liberdade individual, das virtudes da privatização, livre-mercado, o empreendedorismo e da autonomia. Segundo Chauí (2017, p. 191), “visto sob a perspectiva da luta política, o neoliberalismo não é, de maneira nenhuma, a crença na racionalidade do mercado, o enxugamento do Estado e a desaparecimento do fundo público, mas a decisão de cortar o fundo público no pólo do financiamento dos bens e serviços públicos e maximizar o uso da riqueza pública nos investimentos exigidos pelo capital, cujos lucros não são suficientes para cobrir todas as possibilidades tecnológicas que ele meso abriu”.

Dentre os conjuntos habitacionais criados neste período citado por Ferreira, podemos destacar o São Raimundo, o Jardim América, o Planalto Turu I, II e III, o Reviver, o Primavera e COHATRAC IV, com financiamentos oriundos da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Instituto de Previdência do Maranhão (IPEM).

Inicia-se, então, um debate na cidade para se fazer um novo Plano Diretor e um novo Zoneamento, a fim de rever as regras de uso e ocupação do solo, já que a cidade havia se expandido muito em relação aos anos setenta e início dos anos oitenta. O jornal o Estado do Maranhão expõe o que estava sendo discutido.

Figura 23 – Notícia sobre as discussões para a nova legislação urbana de São Luís no fim dos anos 1980, liderada pela administração Jackson Lago.



Fonte: O Estado do Maranhão (1990).

Este novo projeto urbano para a cidade de que fala a notícia tinha a ver com a abertura de novas vias, novos loteamentos, conjuntos habitacionais, e uma pressão sobre áreas com atributos naturais e paisagísticos. Muito embora ele silencie sobre a expansão desordenada para os alagados e outros territórios.

Além disso, novos serviços na cidade chegaram e mudaram hábitos de consumo, a exemplo do *Tropical Shopping*, o primeiro de São Luís, inaugurado em maio de 1986 no

bairro do Renascença II, o *Lusitana Shopping*, inaugurado em 1990 pelo Grupo Lusitana, a rede de varejo que detinha o monopólio dos supermercados na grande ilha, localizado no cruzamento entre as avenidas Jerônimo de Albuquerque e Daniel de La Touche, no bairro da COHAMA. Outros serviços que ajudaram na mudança do consumo na cidade foi a inauguração da sede própria, no bairro do Renascença II, da Faculdade CEUMA (Centro de Ensino Unificado do Maranhão), a primeira Instituição de Ensino Superior privada do Estado do Maranhão e a construção do Edifício do *Shopping Monumental* em 1995, contíguo ao Tropical Shopping.

Figura 24 – Monumental Shopping no bairro Renascença em São Luís



Fonte: RN Imóveis (2014)

O bairro do Renascença se consolidaria como a nova centralidade de São Luís nos fins dos anos 1990, se estabelecendo nos anos 2000 como mais importante que o próprio centro da cidade, já que possuía e ainda possui aqueles atributos de estruturação urbana levantados por Castells (2011), o econômico, o político-institucional e o simbólico. O Tropical Shopping, o CEUMA, o Shopping Monumental, lojas diversas, escolas, consultórios médicos, farmácias, restaurantes, avenidas e ruas pavimentadas, e a implantação de uma nova forma de habitação: os condomínios verticais (SANTOS, L. 2013), serviram para atender uma classe média e alta no município, que gradativamente se afastou dos serviços prestados na mais antiga área de ocupação da cidade.

A diversificação desses serviços e dessas novas formas de hábitos e consumo foi permitida, em grande parte, pelo Plano Diretor e pelo Zoneamento de 1992. Segundo o Arquiteto e Urbanista e ex-presidente do Instituto da Cidade (INCID), José Marcelo do Espírito Santo, quando esteve pela primeira vez em São Luís:

em junho de 1989, foi naquele momento que a prefeitura estava montando um grupo técnico para a elaboração da revisão de sua lei urbanística [...] em dezembro de 1989 eu estava morando em São Luís como Arquiteto-Consultor na Secretaria Municipal de Urbanismo iniciando um trabalho em janeiro de 1990 para fazer a revisão da legislação urbanística básica de São Luís. Esse trabalho se deu ao longo de 1990, 1991 e esse material foi aprovado em dezembro de 1992, resultando no Plano Diretor e na ainda vigente Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do solo (informação verbal)⁴⁴

Pelo depoimento, é possível perceber a intenção da prefeitura em realizar a revisão da legislação urbana em virtude das mudanças que a cidade passava e das novidades em relação à Constituição de 1988. Segundo Stephan (2007), o Plano Diretor de 1992 foi elaborado por um reduzido número de técnicos, assessorado pelo Gabinete da Prefeitura em 1991 e 1992, sendo desenvolvido com uma participação limitada, a partir de reuniões compostas por alguns setores, como a Secretaria de Planejamento da Prefeitura, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA-MA), Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e a Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). Esse PD tramitou na Câmara dos Vereadores – sem discussões prévias – por aproximadamente três meses até ser aprovado em 29 de dezembro de 1992, no fim do mandato de Jackson Lago.

O Plano Diretor é aprovado então pela lei nº 3252 em 29 de dezembro de 1992 com 77 artigos e 10 títulos (I - Das Definições, II - Dos Objetivos, III - Das Diretrizes, IV - Dos Instrumentos, V - Das Áreas Verdes, Espaços Livres e Preservação do Meio Ambiente, VI – Do Patrimônio Cultural, VII – Da Política Habitacional, VIII – Da Política de Transporte, IX – Do Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e X – Do Sistema de Planejamento e Gestão Urbana. Os dispositivos do PD não são autoaplicáveis.

Os três primeiros artigos tratam de definições que estão ligadas aos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, como o de que o PD é “instrumento normativo e orientador dos processos de transformação urbana, nos seus aspectos políticos, sociais, físico-ambientais e administrativos” - Art. 1º; da mesma forma, diz em seu Art. 2º que ele é “o instrumento básico e regulador de um processo de planejamento municipal para implantação da política de

⁴⁴ ESPÍRITO SANTO, José Marcelo do. Entrevista realizada em 18 de janeiro de 2020. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor).

desenvolvimento urbano” e, no Art. 3 expõe as definições de Política de Desenvolvimento urbano, Função Social da Cidade e Função Social da Propriedade Urbana (SÃO LUÍS, 1992).

No que se refere aos objetivos, há 4 tipos a saber: os políticos (Art 8º), sociais (Art. 9º), físico-ambientais (Art. 10) e administrativos (Art. 11), dos quais destacamos:

Art. 8º - Constituem objetivos políticos:

I - A participação dos cidadãos nas decisões de agentes públicos e privados que afetam a organização do espaço, a prestação de serviços públicos e a qualidade do ambiente urbano; (...) IV - A melhoria da qualidade de vida na cidade e a redução das desigualdades entre suas regiões; V - A eliminação do déficit de infra-estrutura, equipamentos sociais e serviços urbanos que atinjam, de modo especial, a população de baixa renda; (...) VIII – A coibição da especulação imobiliária

Art. 9º Constituem objetivos sociais:

I - A melhoria das condições de habitação da população de baixa renda; (...) VII - A melhoria do transporte coletivo, garantindo aos usuários maior cobertura, frequência, pontualidade, segurança, conforto e tarifa justa; VIII - A provisão de facilidades aos cidadãos idosos, na fruição da cidade, em seus equipamentos públicos e em seus serviços;

Art. 10 Constituem objetivos físico-ambientais

I - A preservação dos recursos naturais do sítio urbano, evitando a erosão do solo, melhorando a drenagem dos fundos de vale e córregos, protegendo os mananciais hídricos e eliminando a poluição das águas e do ar; (...) IV - A indução da ocupação do solo, de modo a conservar os recursos naturais e a obter um desenvolvimento harmônico da cidade; A garantia e ampliação de acesso a todos os pontos do Município, a redução dos trajetos e dos tempos de deslocamento; VIII - bem assim, o aumento da capacidade e das alternativas viárias para o transporte coletivo e para o tráfego em geral;

Art. 11 Constituem objetivos administrativos

I - A ampliação da eficiência social dos serviços públicos; II - A obtenção de recursos financeiros que permitam resgatar o déficit de equipamentos sociais e de serviços;

No que concerne aos objetivos destacados, é necessário afirmar que no caso de São Luís nos anos 1990 até a 2006, quando se aprovou um novo Plano Diretor, não houve participação dos cidadãos nas decisões que afetassem a organização do espaço urbano, embora na mesma lei, em seu Art. 16, Inciso VII, esteja determinada “A criação de Conselhos de Participação da Sociedade Civil em todos os setores administrativos e em todas as regiões da cidade” (SÃO LUÍS, 1992). Na realidade desde a criação do Instituto de Planejamento Municipal de São Luís (IPLAM) imperou, no fim do século XX, uma tecnocracia ao se pensar a cidade de São Luís, dominada, sobretudo, por Arquitetos e Urbanistas na administração municipal.

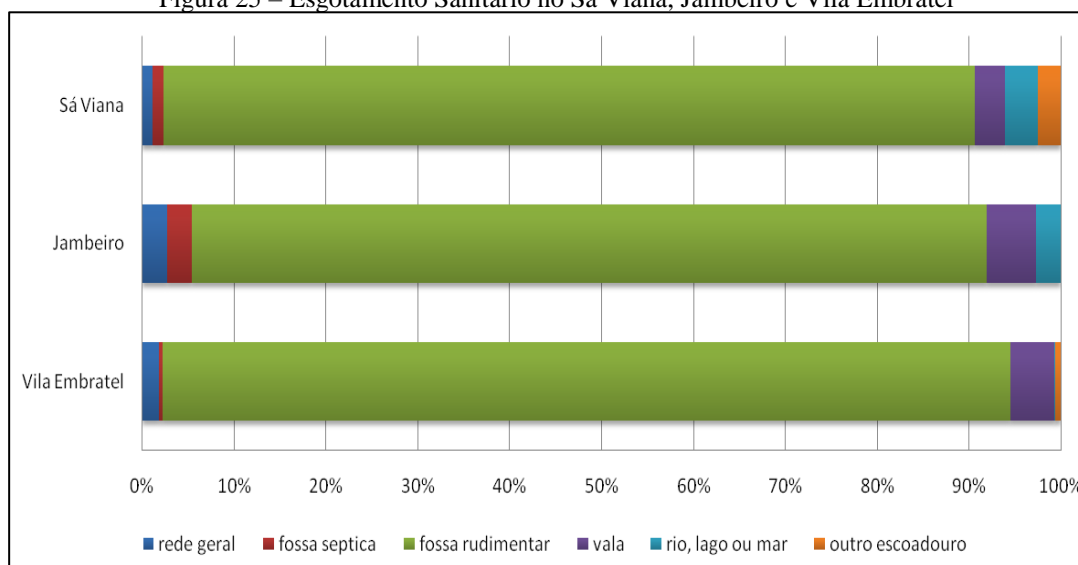
Os objetivos políticos, sociais, físico-ambientais e administrativos são bem escritos e sugerem melhorias nas condições sociais, ambientais e de eficiência administrativa, mas, na prática, o que se viu na cidade foi a expansão de desigualdades socioespaciais (SANTOS; COSTA, 2020), as deficiências no transporte e na mobilidade urbana (SIQUEIRA; FERREIRA, 2016), a expansão das habitações precárias (MASULLO; NASCIMENTO; CARVALHO, 2013) e as problemáticas ambientais.

Em relação ao título III, “Diretrizes”, o PD de 1992 trata, entre outras, de questões sociais como a elaboração uma política imobiliária voltada para atender populações de baixa renda (Inciso I, Art. 14), elaboração de programas para erradicação ou melhoria de favelas, cortiços ou palafitas (Inciso IV, Art. 14), melhorias na questão melhoria alimentar para crianças de até 6 anos (Inciso V, Art. 14), estímulo à produção de alimentos (Inciso IX, Art. 14) e uma série de provisões relacionadas a equipamentos urbanos, lazer, esportes, Educação, Saúde e segurança (SÃO LUÍS, 1992.)

Em relação às Diretrizes Físico-Ambientais, o Art. 15 expõe questões atinentes à A reciclagem do lixo (Inciso I); prevenção contra a erosão das cabeceiras dos córregos (Inciso III); implementação da política de drenagem da cidade e de combate às inundações (Inciso IV); complemento da interligação intermodal de transporte (Inciso VIII); criação de setor administrativo para o controle ambiental de áreas públicas; elaboração de normas que viabilizem a preservação de bens culturais; A implantação de Operações Urbanas, entendidas como inversões conjuntas dos setores privado e público destinadas a produzir transformações urbanas localizadas (XVI).

No que diz respeito às Diretrizes Político-Administrativas, destaca-se a modernização dos procedimentos burocráticos e a ampliação de sua informação ao cidadão (Inciso I); A redução dos custos de urbanização e a busca de alternativas que aumentem a receita do Município (IV); e A criação de Conselhos de Participação da Sociedade Civil em todos os setores administrativos e em todas as regiões da cidade (VII).

Figura 25 – Esgotamento Sanitário no Sá Viana, Jambreiro e Vila Embratel



Fonte: IBGE, 2000.

O texto do PD de 1992 é bom, contemplou diretrizes importantes, mas como é sabido, por mais que alguns desses direcionamentos tenham sido implantados, estão longe de

funcionarem na prática. De acordo com Maricato (2014, p. 101-102), “os textos dos Planos Diretores são sempre muito bem intencionados, afirmam uma cidade para toda harmônica, sustentável e democrática. A implementação segue uma tradição: o que favorece alguns é realizado, o que os contraria é ignorado”. Isto quer dizer no caso do PD de 1992, que questões relativas a uma maior participação da sociedade civil nas decisões sobre a cidade, a implantação de políticas de preservação e conservação ambiental e a melhoria urbanística em habitações precárias na última década do século XX não tiveram resultados satisfatórios, como mostra o gráfico abaixo sobre esgotamento sanitário em três bairros da área Itaqui-Bacanga:

A conhecida “região” do Itaqui-Bacanga, já se constituía enquanto maior aglomeração urbana de São Luís no fim dos anos 1990, tendo iniciado sua ocupação com a construção da Barragem do Bacanga. Atualmente conta com 250 mil habitantes distribuídos em 58 bairros (CARNEIRO; CORDEIRO, 2014). Problemas fundiários, de infraestrutura urbana, serviços e transporte são comuns nesta porção da cidade. O título IV contempla os “Instrumentos”, mesmo numa época em que não existia Estatuto da Cidade. O PD de 1992 em seu Artigo 18 diz:

Para cumprimento e efeito desta Lei, instrumentos formam o conjunto de documentos legais, técnicos, orçamentários, financeiros e administrativos, de forma a integrar os programas, orçamentos e investimentos do Município com as Diretrizes do Plano Diretor, viabilizando sua implantação (SÃO LUÍS, 1992).

Há 5 categorias de instrumentos no Plano Diretor de 1992, os de *Caráter Institucional* que previam a criação de secretarias⁴⁵ e conselhos, a exemplo do Instituto Municipal de Controle Ambiental (IMCA), do IPLAM⁴⁶ e dos Conselhos Municipais de Cultura e Patrimônio Histórico e do Meio Ambiente, dentre outros. Outra categoria é a de *Caráter Jurídico*, que incluía a Desapropriação; a Servidão administrativa; o Tombamento; o

⁴⁵ O Arquiteto e Urbanista Gustavo Marques, que liderou a equipe que elaborou o Plano Diretor de 1992, em entrevista concedida para a pesquisa, afirmou que: “na primeira gestão de Jackson Lago que se iniciou em 1989 e foi até 1992 eu fiquei a frente da Secretaria de Urbanismo [...] e percebi que era uma secretaria muito grande [...] ela absorveu um conjunto de áreas muito importantes, o planejamento, o desenvolvimento físico-territorial, o meio ambiente, o Patrimônio Histórico, o turismo, etc. eu disse ao Jackson Lago que seria importante ele separar o órgão executor e o órgão de planejamento, eu acho que houve um pouco de exagero na concepção de vários órgãos, acho que fragmentou demais, mas defendo que deva haver dois organismos complementares, um que executa e outro que planeja, porque o que executa está muito relacionado no dia a dia com a rotina, com a aplicação e o que planeja está muito relacionado com a elaboração, o planejamento, a reflexão e a revisão do planejamento, agora é evidente que ambos devem estar conectados e afinados” (informação verbal) - (MARQUES, Gustavo Martins. Entrevista realizada em 21 de março de 2020, Concedida à Luiz Eduardo Neves dos Santos)

⁴⁶ Entre 1992, quando foi criado, até 2005 o órgão permaneceu com o nome de Instituto de Planejamento Municipal (IPLAM), ainda em 2005 passou a se chamar Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade (IPPC) e a partir de 2007 até hoje possui a denominação de Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural (INCID).

Direito Real de Concessão de Uso; o Direito de Superfície; o Direito de Preempção; e o Usucapião Especial de Imóvel Urbano (SÃO LUÍS, 1992).

Os instrumentos de *Caráter Tributário e Financeiro* abarcaram, dentre outros, o Fundo de Preservação e Revitalização do Patrimônio e Cultura da Cidade de São Luís; as Taxas e tarifas diferenciadas em função de projetos de interesse social e econômico; a Contribuição de melhoria; e o Código Tributário. Os instrumentos de *Caráter Urbanístico* eram compostos de Parcelamento do solo; Zoneamento, uso e ocupação do solo; Código de obras e edificações; Código de posturas; Reurbanização consorciada; Urbanização consorciada; Operações urbanas; Transferência do direito de construir; Parcelamento, remembramento, edificação ou utilização compulsórios. Dos instrumentos urbanísticos, dois foram implantados por Lei específica, o Zoneamento, uso e ocupação do solo (Lei nº 3.253/1992) e as Operações urbanas (Lei nº 3.254/1992). Na concepção jurídica, de acordo com Silva, J. A. (2007, p. 270), o zoneamento

é instrumento jurídico de ordenação do uso e ocupação do solo. Em um primeiro sentido o zoneamento consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra e do uso do solo, definindo, no primeiro caso, a qualificação do solo em urbano, de expansão urbana, urbanizável e rural; e no segundo dividindo o território do Município em zonas de uso. Foi sempre considerado, nesta segunda acepção, como um dos principais instrumentos do planejamento urbanístico municipal, configurando um Plano Urbanístico Espacial.

O objetivo e a natureza do zoneamento constituem-se em organizar e ordenar o direito de propriedade, já que se refere diretamente ao seu uso, simultaneamente, é um poderoso instrumento de intervenção dos três entes da federação na ordem econômica, social e ambiental. O uso adequado e sustentável do território no médio e longo prazo, de forma que a ordenação do espaço urbano seja compatível com as questões ambientais, possibilita um planejamento racional e sustentável dos espaços urbanos. Mas o que se observa, na prática, são zoneamentos.

No caso das Operações Urbanas, o PD de 1992 diz que o Executivo pode “modificar a Área Total Máxima de Edificações (ATME) de terrenos particulares, a partir de propostas dos proprietários, em troca de benefícios urbanos no Município” (SÃO LUÍS, 1992). Tal instrumento é uma “parceria” entre poder público e iniciativa privada que, em tese, pode permitir a renovação de territórios e lugares degradados e suscitar novos usos. São Luís aplica este instrumento, mas não há um grande exemplo na cidade deste tipo de ferramenta urbanística que possa ser digno de destaque, o que faz com que se infira que os principais beneficiados sejam os agentes privados. As operações urbanas são potencialmente benéficas

para a cidade e a população, mas é no mínimo estranho a não divulgação das suas vantagens pelo poder público municipal.

A regularização fundiária e reserva de terras para utilização pública estão contempladas dentro do instrumento de *Caráter Administrativo*. O Art. 36 indica que “as ações de regularização fundiária darão prioridade à população de baixa renda” (SÃO LUÍS, 1992). O Art. 50 dispõe que haverá incentivos para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZIS) para as habitações de baixa renda nelas construídas, delimitadas no Zoneamento e regulamentadas pela lei específica nº 3.255/1992.

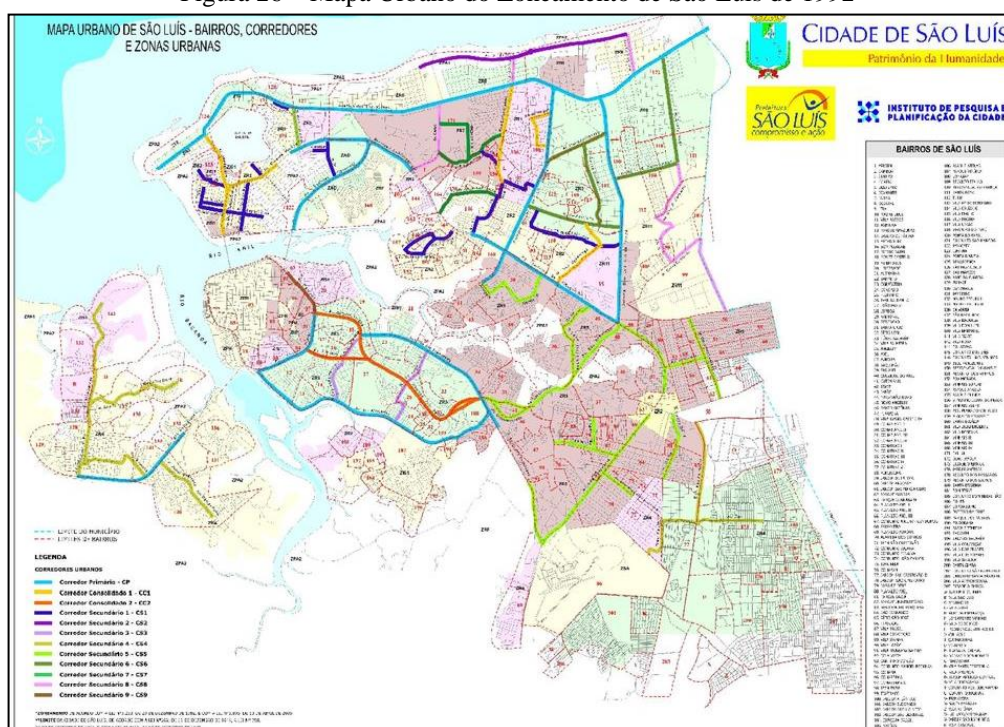
O Título V, que se refere às áreas verdes e ao meio ambiente possui apenas 6 artigos e se limita a falar na criação do Sistema de Gestão Ambiental, dispondo que os espaços livres por parcelamento do solo devem ser destinados à implantação de áreas verdes, que incluem praças, parques e jardins. O Título VI se refere ao Patrimônio Cultural, uma tendência que se observa desde o código de posturas implantado por Saboya Ribeiro em 1936, passando pelas leis e planos dos anos 1950, 1960 e 1970. A política habitacional está exposta no Título VII e visava assegurar o direito social da moradia e reduzir o déficit habitacional, algo que não se efetivou, haja vista que o Município, em larga medida, quase sempre dependeu dos recursos e programas do Governo Federal para ofertar moradia popular.

O título VIII traz a política de transporte, agora já consolidada, como havia preconizado o PD de 1975, embora com novos territórios na porção norte da cidade. O Plano de 1992 trouxe uma série de possíveis soluções – algumas delas implantadas nos anos subsequentes – para melhorar a mobilidade e o tráfego de veículos automotores que não paravam de crescer na cidade. Para tanto, fora pensado um Plano Municipal Integrado de Transportes que, em seu Art. 56

Disporá de uma base de informações sobre transportes, compreendendo os seguintes planos setoriais: I. Plano de Circulação Viário; II. Plano de Terminais de Transportes de Passageiros; III. Plano de Estacionamento de Veículos; IV. Plano de Ciclovias, Bicicletas e vias de Pedestres; V. Plano de Transportes de Cargas e de Terminais Multimodais; VI. Plano de Ação para Situações de Emergência; VII. Plano de Ação de Eventos Especiais

Nos últimos anos de século XX São Luís expandiu muito seu sistema viário e sua frota automotiva, o que gerou, no século seguinte, muitos problemas de mobilidade urbana ligados aos transportes coletivos, tais como frota de ônibus em condições precárias, ou a pouca oferta de transporte coletivo para os bairros periféricos, além da questão relativa ao alto custo da passagem (NETO CORDEIRO, 2018). São fatores que fizeram e fazem pessoas a optar por se locomover a grandes distâncias por outros meios de transporte, como a bicicleta, por exemplo.

Figura 26 – Mapa Urbano do Zoneamento de São Luís de 1992



Fonte: São Luís (ESPÍRITO SANTO, 2006).

O Título IX aborda a questão do Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e levanta uma série de diretrizes que têm a ver com a Implantação de projetos habitacionais, estímulo à legalização das atividades econômicas informais, desenvolvimento da atividade pesqueira, estabelecimento de política de apoio ao desenvolvimento das atividades turísticas, implantação de equipamentos urbanos de apoio ao turismo, apoio às iniciativas de modernização do aeroporto, estações rodoviárias e ferroviárias, fluviais e portuárias, dentre outras (SÃO LUÍS, 1992).

O Título X se refere ao Sistema de Planejamento e Gestão Urbana, em que competiria ao IPLAM e ao Conselho de Planejamento Urbano a elaboração da política de planejamento, pesquisa e a implantação da legislação urbanística na cidade.

Publicada juntamente com a lei do Plano Diretor, é promulgada a lei municipal nº 3.253/1992, que dispõe sobre o Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano de São Luís. Tal lei entra em vigor numa época de crise econômica e alta inflação no Brasil, os investimentos em habitação eram baixos, o que ocasionou “intervenções seletivas no espaço urbano da cidade, com o critério preponderante de assegurar, aos investimentos privados, retorno rápido e sem risco” (BURNETT, 2012, p. 108). Os bairros do Renascença e da Ponta d’Areia foram os que mais tiveram mudanças em suas paisagens nos anos seguintes, tanto pela construção de edifícios residenciais e comerciais, quanto pela diversificação da rede hoteleira.

Assim, tal legislação permitiu no início, uma mudança no padrão construtivo de algumas partes da cidade, sobretudo, no que tange ao processo de verticalização, determinando um número maior no gabarito máximo para algumas zonas, beneficiadas com grandes investimentos. Nela são definidas 26 zonas e 12 corredores viários, descritas no Art. 3º:

Zona Residencial 1 - ZR 1; Zona Residencial 2 - ZR 2; Zona Residencial 3 - ZR 3; Zona Residencial 4 - ZR 4; Zona Residencial 5 - ZR 5; Zona Residencial 6 - ZR 6;. Zona Residencial 7 - ZR 7;. Zona Residencial 8 - ZR 8; Zona Residencial 9 - ZR 9; Zona Residencial 10 - ZR 10; Zona Residencial 11 - ZR 11; Zona Turística 1 - ZT 1;. Zona Turística 2 - ZT 2; Zona Administrativa - ZAD;. Zona Central - ZC; Zona de Preservação Histórica - ZPH; Zona de Proteção Ambiental I - ZPA 1; Zona de Proteção Ambiental 2 - ZPA 2; Zona de Segurança ao Aeroporto - ZSA; Zona de Reserva Florestal - ZRF;. Zona de Interesse Social 1 - ZIS 1;. Zona de Interesse Social 2 - ZIS 2; Zona Industrial 1 - Z 11; Zona Industrial 2 - Z 12. Zona Industrial 3 - Z 13; Corredor Primário - ZP; Corredor Consolidado 1 - CC 1; Corredor Consolidado 2 - CC 2; Corredor Secundário 1- CS 1; Corredor Secundário 2 - CS 2; Corredor Secundário 3 - CS 3; Corredor Secundário 4 - CS 4; Corredor Secundário 5 - CS; Corredor Secundário 6 - CS 6;. Corredor Secundário 7 - CS 7; Corredor Secundário 8 - CS 8; Corredor Secundário 9 - CS 9; Zona Rural - SRU (SÃO LUÍS, 1992).

Figura 27 – Edifícios na Laguna da Jansen



Fonte: Acervo de Douglas Junior (2021)

Cada uma dessas zonas possui regras para loteamento e construção de imóveis. Algumas zonas residenciais (bairros mais valorizados) passaram de um gabarito máximo de poucos pavimentos nas leis anteriores, para 8 (caso das Zonas Residenciais 1 e 2), 10 (Caso das Zonas Residenciais 6,7 e 9). Outras, como as Zonas Turísticas 1 e 2 (que contemplam os bairros da Ponta d’Areia e Ponta do Farol), passaram do gabarito máximo de 6 para 12 pavimentos (para fins residenciais) e 15 pavimentos (para fins de hotelaria). Estas zonas se localizam na parte norte do município, próximo à orla, nos Corredores Primários, como as avenidas dos Holandeses, Daniel de La Touche e Colares Moreira.

A legislação urbana de 1992 instaura em São Luís uma nova forma de habitação, no caso a vertical, representada primeiramente pela verticalização seletiva⁴⁷ (SANTOS, L. 2013), um tipo de moradia em forma de condomínios de apartamento destinada a uma população abastada que se consolidou primeiramente no bairro do São Francisco e Renascença e logo depois no entorno da laguna da Jansen, Ponta d’Areia, Ponta do Farol e São Marcos, sendo implantados por incorporadoras como a Brecil, Franere, CIMA e Encol S.A. Entre 1993 e 2010, quatrocentos e oito prédios e edifícios – entre residenciais e comerciais – foram construídos em São Luís (ESPÍRITO SANTO, 2006; SANTOS, L. 2013), concretizados em virtude das determinações colocadas pelo zoneamento de 1992. Segundo Burnett (2011, p. 233), a legislação de 1992

Apesar de “incorporar” instrumentos do Estatuto da Cidade, ainda não aprovado, seu processo de elaboração não acompanha a discussão nacional sobre participação social. A lei se caracteriza como uma tentativa de atender interesses privados [...]e reconhecer parcialmente os direitos de ocupação das camadas populares, declarando a região da Ilhinha como ZEIS, mas que segue até os dias de hoje em situação de irregularidade fundiária e sem as ações efetivas de urbanização

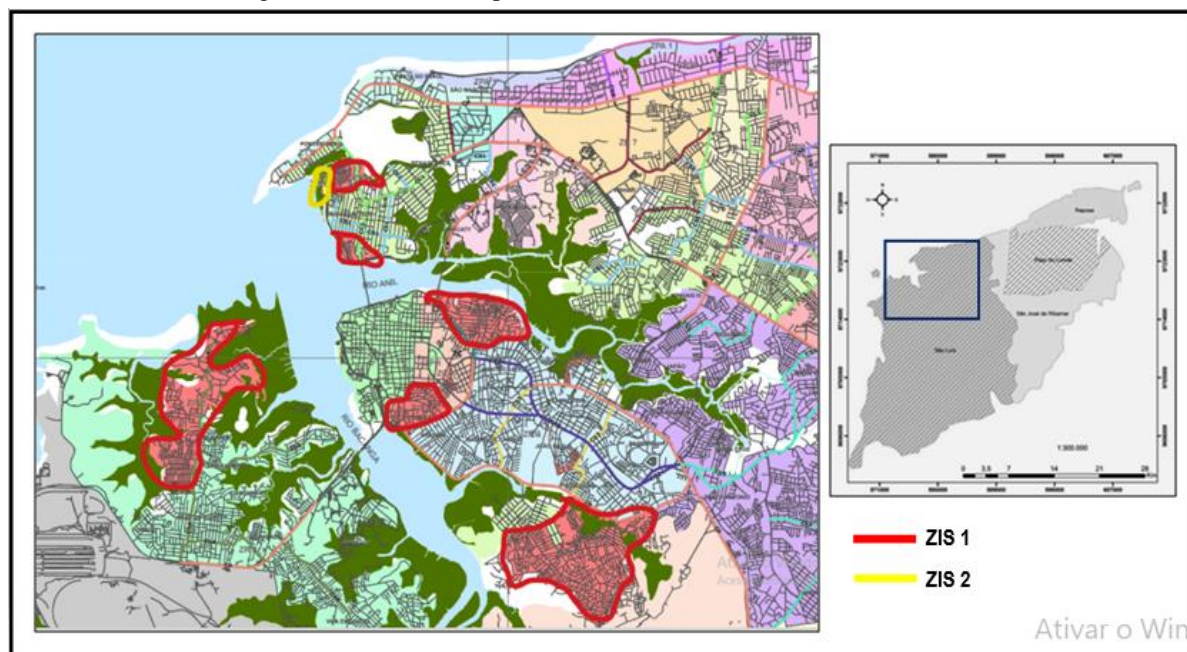
A lei de Zoneamento de 1992 delimitou as chamadas Zonas de Interesse Social em São Luís, um instrumento novo, possível graças às discussões realizadas pelo FNRU durante os anos 1980 e aplicado em legislações urbanas em diversas cidades brasileiras, antes mesmo da promulgação do EC, em 2001. As ZIS em São Luís foram regulamentadas pela lei nº 3.255/1992. As ZIS são áreas que se caracterizam por assentamentos de baixa renda, irregulares e consolidados ou áreas subproveitadas. A finalidade da demarcação destas áreas no território municipal é 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.

Em 1992 foram instaladas as ZIS 1 nos bairros do Coroado, Coréia, Coroadinho, Madre Deus, Ilhinha, Lagoa, São Francisco, Camboa, Alemanha e São Raimundo/Vila Mauro Fecury/Vila Nova e a ZIS 2 em parte do bairro da Ilhinha. A realidade é que esses territórios, delimitados para fins de regularização fundiária, provisão de infraestrutura e recuperação de imóveis, não receberam a devida atenção do poder público com o passar dos

⁴⁷ Santos, L. (2013) diferenciou a “verticalização seletiva” da “verticalização de massa” em São Luís, a primeira se localiza no fim dos anos 1980 e se consolida uma década mais tarde, sendo caracterizada pelos condomínios verticais acima de 8 pavimentos, localizados em territórios valorizados e mais diversificados de serviços, com elevadores e uma metragem que varia entre 80m² à 600m². A verticalização de massa surge nos anos 1980, mas se populariza em São Luís no século XXI com o aumento dos financiamentos e programas habitacionais do governo federal, construídos principalmente por empresas locais como a Dimensão Engenharia e a Canopus, sendo caracterizada por prédios de até 4 pavimentos, sem elevadores, com metragem que varia entre 44m² e 60m² e localizados em bairros menos valorizados.

anos, por isso ainda sofrem com problemas de abastecimento de água, falta de tratamento de esgoto e a regularização dos terrenos.

Figura 28 – Parte do mapa de Zoneamento de 1992 com as ZIS 1 e 2



Fonte: São Luís (1992) adaptado pelo autor.

A legislação urbana de 1992 consolida e amplia o PD de 1975 e o zoneamento de 1981 ao destinar territórios na porção norte do município para a verticalização, ao delimitar Zonas de Proteção Ambiental em conformidade com a legislação estadual e federal, ao aprimorar e renovar corredores viários, além de estabelecer usos e índices de ocupação para a Zona Industrial, do Aeroporto, da Zona de Patrimônio Histórico e vislumbrar “a formação de uma região metropolitana adensada submetida aos interesses do capital de incorporação, o que até hoje é um processo em andamento” (SANTOS, L. 2021, p. 51), como a conurbação com os municípios vizinhos de São José de Ribamar e Paço do Lumiar. Não à toa, Burnett (2012) afirma que essa legislação foi a principal responsável pelo aumento no aproveitamento do solo urbano da cidade.

Mas é notória a falta de aplicabilidade de legislação no que tange ao controle e à organização do território municipal de São Luís, que apesar de possuir boa infraestrutura viária, de energia elétrica, de abastecimento de água, esgotamento sanitário e disponibilidade de serviços nos bairros nobres e de classe média, insiste em conviver com a pobreza, a falta de transporte público adequado, saneamento básico, creches, serviços de saúde satisfatórios e condições de moradia digna nos bairros periféricos, onde a presença do Estado é residual.

Grosso modo, enquanto a legislação urbana dos anos 1970 fez parte de uma estratégia desenvolvimentista dos governos autoritários, apontando caminhos para ordenação

do território em novas ocupações de conjuntos habitacionais e suas vias e para a construção de um complexo portuário que seria responsável por escoar um montante de minerais metálicos para o mercado internacional, as leis urbanas dos anos 1990 implantaram novas formas de moradia para classes específicas e consolidaram um sistema viário em virtude do aumento da frota de veículos automotores na cidade. Neste intervalo de tempo – 1975 à 1992 – houve uma considerável diferenciação na configuração territorial do município a partir de novos usos pelo capital imobiliário e industrial, mas também por populações mais empobrecidas que se apropriaram de lugares periféricos, a fim de reproduzir suas existências e sobreviver. Como afirmam Santos e Silveira (2001, p. 21)

com a instalação de um número cada vez maior de pessoas em um número cada vez menor de lugares, a urbanização significa ao mesmo tempo uma maior divisão do trabalho e uma imobilização relativa e é, também, um resultado da fluidez aumentada do território. O peso do mercado externo na vida econômica do país acaba por orientar uma boa parcela dos recursos coletivos para a criação de infraestruturas, serviços e formas de organização do trabalho voltados para o comércio exterior, uma atividade ritmada pelo imperativo da competitividade e localizada nos pontos mais aptos para desenvolver essas funções. Isto não se faz sem uma regulação política do território e sem uma regulação do território pelo mercado.

De fato, São Luís começa a ser dotada de maiores infraestruturas na última década do século XX, a exemplo, dentre outros, da inauguração da Avenida Litorânea, em 1993, pelo governador Edson Lobão, da gentrificação no território da Lagoa da Jansen, em 1998, e da inauguração do Shopping São Luís em 1999 (BASTOS, 2018). Ao mesmo tempo em que surgem ocupações irregulares com presença considerável de moradores, como no caso da Cidade Olímpica, que aparece em 1996 e hoje figura como um dos bairros mais adensados de toda a ilha (SOARES, 2015), além dos bairros da área Itaqui-Bacanga, como Jambeiro, Gapara e Fumacê.

Em suma, a diferenciação territorial em São Luís a partir do último quartel do século passado é resultado dos investimentos estatais, capitaneados por autoridades políticas maranhenses, seus parentes e amigos em suas relações com o funcionamento do poder em nível nacional, a partir da administração local de volumosos recursos financeiros que, ao longo do tempo, têm reforçado os laços clientelistas e patrimonialistas. Tais relações políticas estão em simbiose com os processos de privatização da terra urbana na cidade – agora transformada em uma mercadoria valiosa pelos promotores imobiliários/construtoras – acessíveis aos que podem pagar por ela, ou seja, a renda fundiária urbana é um “instrumento do fenômeno da segregação, sua manifestação espacial, produzida pelos mecanismos de formação dos preços do solo, é determinada pela divisão social e espacial do trabalho” (LOJKINE, 1997, p. 188). Não por acaso, São Luís se tornou, ao fim do século XX, uma

cidade marcadamente dividida, não só pelos territórios com boa e má infraestrutura, mas também por um espaço separado e definido por lugares onde existem grupos negros e brancos.

Pelo exposto até aqui, a urbanização ludovicense, acelerada com os programas habitacionais oriundos dos governos militares, além do processo de verticalização pós-1988, foi regulada pelas legislações urbanas⁴⁸, pois as ações se realizam por meio das técnicas (estruturação do território pelos sistemas de engenharia) e das normas (Planos Diretores, Zoneamentos, etc.), ou seja, o uso do território foi realizado pela inseparabilidade entre materialidade e ação humana, produtos do trabalho e da política (SANTOS; SILVEIRA, 2001), que têm na ocupação do Itaqui-Bacanga, via construção complexa da barragem, um dado fundamental para os interesses estatais e de mercado, instalação e consolidação de terminais portuários, inserindo São Luís nas últimas duas décadas do século XX na rota global do comércio do minério de ferro e dos derivados da bauxita.

O próximo capítulo abordará a experiência participativa na construção do Plano Diretor de 2006 e todas as discussões e embates para a sua posterior revisão, objeto de análise desta tese.

⁴⁸ É preciso destacar que neste mesmo período surgiram diversas ocupações espontâneas, derivadas de loteamentos clandestinos, com habitações irregulares e precárias, que estiveram e ainda estão à margem das leis urbanas, esquecidas pelo Estado e que padecem de problemáticas estruturais graves. São bairros como Sá Viana, Cidade Olímpica, Vila Cafeteira, Gapara, Vila Luizão, Santa Bárbara, São Raimundo, dentre outros.

4 – A EXPERIÊNCIA DO PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO LUIS NO SÉCULO XXI: DO PLANO DIRETOR DE 2006 ÀS REUNIÕES NO CONCID

Entre a lei e sua aplicação há um abismo que é mediado pelas relações de poder na sociedade. É por demais conhecido, inclusive popularmente no Brasil, o fato de que a aplicação da lei depende de a quem ela (a aplicação) se refere. Essa ‘flexibilidade’ que inspirou também o ‘jeitinho brasileiro’ ajuda a adaptar uma legislação positivista, moldada sempre a partir de modelos estrangeiros, a uma sociedade onde o exercício do poder se adapta às circunstâncias. O que antes justificava um Estado forte pode, em seguida, justificar seu contrário. É profundo o distanciamento entre a retórica e o real (MARICATO, 2013, p. 42).

4.1 O Advento do Estatuto da Cidade e suas repercussões em São Luis

São Luís entra no século XXI como uma grande aglomeração, sua população atinge o patamar de 870.028 habitantes de acordo com o IBGE (2000) e seu espaço urbano se diversifica e se expande, momento em que é aprovado o EC em 2001 e o Partido dos Trabalhadores chega ao poder no Brasil, em 2003.

A promulgação do EC, ao menos no início, representou a esperança e o otimismo por parte de pesquisadores e movimentos sociais, que viam na legislação a possibilidade de concretização de novos instrumentos urbanísticos através da participação direta do cidadão no que se refere aos processos decisórios sobre os rumos das cidades e municípios no Brasil, dirimindo desigualdades nas formas de uso do solo e nas questões relativas ao meio ambiente. Maricato (2010, p. 5), afirma que o Estatuto da Cidade

é uma conquista social cujo desenrolar se estendeu durante décadas. Sua história é, portanto, exemplo de como setores de diversos extratos sociais (movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs, parlamentares e prefeitos progressistas) podem persistir muitos anos na defesa de uma ideia e alcançá-la, mesmo num contexto adverso. Ela trata de reunir, por meio de um enfoque holístico, em um mesmo texto, diversos aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental.

Embora reconheça a importância da legislação urbana, no mesmo texto, a autora reconhece que os objetivos do EC são de difícil concretização, uma “utopia universal”, segundo ela, pois pretende regular a propriedade urbana de modo que os negócios que a envolvem não constituam obstáculo ao direito à moradia para a maior parte da população, permitindo o combate à segregação, a exclusão territorial e a desigualdade no espaço urbano.

Ainda nesta linha, outra crítica é bastante pertinente sobre o EC, ela diz respeito à centralidade do Plano Diretor na lei, algo que reforça os objetivos para materialização daqueles grupos conservadores do congresso e seus aliados, que almejavam transferir para territórios locais a luta urbana (MARICATO, 2010, BURNETT, 2011).

4.2 O Plano Diretor de 2006: o que foi cumprido e o que foi negligenciado na política urbana de São Luís?

O Plano Diretor de São Luís, aprovado em 2006, fez parte da Campanha Nacional que ocorreu por iniciativa do Ministério das Cidades, com a participação de diferentes setores da sociedade civil a partir de 27 núcleos estaduais (BURNETT, 2011), que receberam recursos financeiros para realização de oficinas nos mais diversos municípios brasileiros. No Maranhão foi criado o Núcleo Maranhense por Plano Diretor Participativo (NMPDP), que tinha a função de acompanhar os planos diretores a serem executados no estado e especialmente os municípios da Ilha do Maranhão, a saber: São Luís, São José de Ribamar, Raposa e Paço do Lumiar. De acordo com Brito (2009, p. 51),

A iniciativa do NMPDP se deu através de uma nova leitura, muito próxima das necessidades das comunidades de média e baixa renda. O seu trabalho principal foi o de traduzir e interpretar as diretrizes e instrumentos urbanísticos contidos no Estatuto da Cidade, a produção de cartilhas e cartazes, e a oferta de cursos de capacitação voltados à temática urbana local. Este trabalho garantiu que inúmeras famílias tivessem acesso a informações reais da cidade e das áreas em que residiam. Através de oficinas e cursos realizados em finais de semana, diversas comunidades foram inseridas na discussão urbana. O trabalho do NMPDP também enfatizou a capacitação de técnicos municipais de urbanismo, vereadores, prefeitos e demais pessoas envolvidas em processos de elaboração e/ou revisão de planos diretores municipais em todo o estado, e também organizou um “Programa de apoio a gestão urbana” o que garantiu que pessoas em diversos municípios tivessem acesso a informação através de cursos, oficinas, palestras e reuniões com técnicos e moradores.

Como já exposto, São Luís teve experiências de planejamento urbano durante todo o século XX, sempre pensadas por intelectuais do campo urbanístico, que pouco ou nada discutiam com outros setores da sociedade civil sobre os rumos urbanos, as decisões sempre vieram de cima. Com o advento do EC e a campanha nacional em torno dos Planos Diretores pelo MCidades, a participação ganha destaque.

Oliveira Filho (2009, p. 291-292), numa visão idealista do Direito, diz que a “participação promove reflexão crítica sobre a realidade, o compartilhamento e maior responsabilização sobre o público e os interesses coletivos [...] o crescimento da cidadania e evita privilégios a grupos restritos e corrupção”. De fato, o EC e os processos participativos do PD abrem as possibilidades colocadas pelo autor, algo mencionado no título do texto da Ermínia Maricato em 2007 para a 3ª Conferência Nacional das Cidades (“*Nunca fomos tão participativos*”), mas que, como colocado pela mesma autora neste escrito, não foi possível comprovar “mudanças políticas e de organização institucional” (MARICATO, 2008), algo que ainda parece bastante atual. Freitas e Bueno (2018) chegam a afirmar que se observa pouco interesse e investimento dos órgãos públicos, empresas de consultoria e pesquisadores

no conhecimento e desenvolvimento de metodologias de trabalho que considerem o aprimoramento da participação como elemento central para a efetividade de pactos legítimos sobre o território.

As discussões em torno do PD que antecederam 2006, deram-se através de audiências públicas, reuniões setoriais, oficinas de capacitação, encontros setoriais temáticos (BRITO, 2009), e também através a realização de uma Conferência Municipal da Cidade, evento, que depois de muitas discussões, elegeu diferentes agentes sociais para compor o Conselho da Cidade (CONCID)⁴⁹, criado através da Lei nº 4.611 de maio de 2006, com bastante atraso⁵⁰. Esta lei foi responsável por deliberar sobre o texto da proposta do Plano Diretor Municipal enviada à Câmara de Vereadores de São Luís para apreciação e aprovação e a eleição dos membros da primeira gestão do Conselho.

No processo de revisão do Plano Diretor de São Luís, em 2006, houve divergências entre as leituras técnica e comunitária. Nas audiências e oficinas realizadas em diferentes territórios do município havia muita insatisfação por parte dos moradores quanto à infraestrutura nos bairros onde residiam. Dezenas e mais dezenas de pessoas presentes nas reuniões organizadas pela prefeitura não sabiam ao certo o que estava sendo discutido. E o que imperou nas audiências foi linguagem técnica, fato que ocasionava um baixo número de pessoas nos encontros e audiências, ou seja, “o que era pra ser uma audiência pública ou debate popular, virava uma simples palestra com a exposição de um conjunto de slides com mapas e fotos da cidade” (BRITO, 2009, p. 51).

As discussões fragmentadas em oficinas temáticas, debates e audiências públicas camuflaram da população a proposta em sua totalidade. O texto da lei, classificado por Burnett (2011) como “anódino e amorfo”, foi apresentado à população somente em outubro de 2006, na Conferência de Aprovação do Plano Diretor, mesmo mês de sua aprovação pela Câmara, no prazo limite definido por lei, o que frustrou movimentos sociais e outros entes da sociedade civil que desejavam fazer um amplo debate sobre o projeto.

⁴⁹ No Art. 1º da Lei Municipal nº 4.611/06 diz que “O Conselho da Cidade de São Luís, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, criado pelo artigo 9º, Inciso XXV, dos atos das disposições transitórias da Lei Orgânica do município de São Luís, é órgão de composição paritária entre o Poder Público e a Sociedade Civil Organizada com área de atuação no Setor da Política de Desenvolvimento Urbano, com caráter permanente, deliberativo, consultivo e fiscalizador, vinculado à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano – SEPLAN” (SÃO LUÍS, 2006).

⁵⁰ Segundo Burnett (2011), o atraso na realização da Conferência Municipal da Cidade e na constituição do CONCID (era para ter sido efetivado em 2005) tem a ver com uma estratégia da Prefeitura à época para ganhar tempo e favorecer os objetivos da Companhia Vale do Rio Doce e o Pólo Siderúrgico no que diz respeito aos usos do solo na área rural de São Luís, que gerou uma forte mobilização contra tais empreendimentos através do Movimento Popular chamado de *Reage São Luís*.

O Plano Diretor de 2006 possui 168 Artigos distribuídos em 11 títulos, que versam sobre I - Das Definições, Objetivos e Diretrizes Gerais, II – Da Política de Desenvolvimento Urbano. III – Da Política Rural, IV – Do Uso do Solo Urbano e Rural, V – Da política de Acessibilidade e Mobilidade, VI – Da Política de Habitação, VII – Da Política de Conservação Integrada, VIII - Da Política do Meio Ambiente, Paisagem e Saneamento Ambiental, IX - Do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Democráticos, X – Dos Instrumentos; XI – Das Disposições Finais e Transitórias (SÃO LUÍS, 2006).

Segundo Maricato (2010), os Planos Diretores no Brasil, mesmo em um contexto de participação social, de uma forma geral, transformaram-se em documentos genéricos, sem efetividade e dependente(s) de leis complementares, algo que aconteceu com a Lei nº 4.669/06, que dispõe sobre o Plano Diretor de São Luís que ainda se encontra vigente. É possível perceber que há semelhanças nas generalidades e nos objetivos entre os Planos de 1975, de 1992 e este de 2006, como nos exemplos a seguir:

Art. 2º O Plano Diretor abordará as seguintes diretrizes básicas: [...] b) Organização do espaço urbano em zonas de uso diferenciado, objetivando o desenvolvimento harmônico da cidade e o bem-estar social de seus habitantes (MARANHÃO, 1977).

Art. 8º Constituem objetivos políticos do Plano Diretor: I. a participação dos cidadãos nas decisões de agentes públicos e privados que afetam a organização do espaço, a prestação de serviços públicos e a qualidade do ambiente urbano (SÃO LUÍS, 1992).

Art. 3º Constituem objetivos gerais do Plano Diretor do Município de São Luís: I. garantir o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e rural, através do direito à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos de qualidade para todos os cidadãos (SÃO LUÍS, 2006).

As generalidades se repetem nos textos dos Planos Diretores de São Luís. No caso da legislação atual, chama atenção a imensa quantidade de artigos e incisos para a implementação de planos setoriais, conselhos e leis específicas, relacionadas a outras secretarias da administração municipal, que muito comumente não participam ativamente da construção dos projetos e debates sobre estas questões, e que também não estabelecem diálogos com setores populares para a construção de tais propostas.

O PD de 2006 não leva em consideração a ideia do *planejamento e da gestão territorial*⁵¹, visto como um processo de concertação social e tomada de decisão, envolvendo atores sociais, econômicos e agentes governamentais de um determinado recorte territorial, com vistas à definição de seu futuro (DALLABRIDA, 2020), atrelada aos “diferentes atores

⁵¹ Tal planejamento envolve conflitos, visões e interesses diferentes em relação a acontecimentos e transformações territoriais. De acordo com Camargo (2009, p. 26), ao se referir ao planejamento em sentido amplo, mas que abrange as questões territoriais urbanas, “o planejamento e a gestão na organização do território representa a articulação de como o poder se mobiliza em torno de interesses perniciosos a partir de sua promiscuidade com o Estado”.

na busca do diálogo e no respeito às ideias, procurando aprimorar o entendimento entre si, compartilhar experiências e promover novas formas de atuar no território” (LEMOS, MAGALHÃES JUNIOR, WSTANE, 2019. p. 742). Ou seja, o que se viu foi mais um esforço que veio de cima, no caso do governo federal, em arregimentar forças nas discussões sobre as cidades e municípios através dos Planos Diretores. São Luís, por exemplo, naquele contexto, não possuía histórico participativo

O PD de 2006, além de genérico em muitos de seus artigos e de repetir a fórmula textual das leis anteriores, teve dificuldades nos cumprimentos de prazos e na implantação e funcionamento do que planejou. Prova é a Lei Municipal nº 4.881 de 4 de dezembro de 2007, que prorroga os prazos contidos nos Títulos VI, VIII e X, e do art.163, que versa sobre o adiamento de prazos relativos aos Títulos II, III e IV.

No caso do título VI, em seu Art. 66, no Inciso II da lei 4.669/06, estava prevista a priorização na proposta da discriminação e delimitação de assentamentos subnormais – inseridos nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – nos mapas de Macrozoneamento Urbano e Ambiental no prazo máximo de 01 (um) ano contado da data de 11 de outubro de 2006, prazo que não foi cumprido, mas foi estendido por mais de 1 ano, a contar de dezembro de 2007, segundo a lei mencionada no parágrafo anterior: “Art. 1º. fica prorrogado por mais 14 meses o prazo para a delimitação das Zonas de Interesse Social, previsto na alínea “b” do inciso II do Art. 66 contido no Título VI da Lei nº 4.669 de 11 de outubro de 2006” (SÃO LUÍS, 2007). Os Títulos VIII e X da Lei do Plano Diretor de 2006 se referiam a implantação, em 12 meses do Sistema Integrado de Gestão de Resíduos Sólidos (Art. 100, Inc. VII), a elaboração de Política Municipal de Saneamento Ambiental (Art. 101), a elaboração da legislação específica que regulamenta o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV (Art. 155) e das determinações contidas nos títulos II, III e IV.

De nada havia adiantado os prazos estipulados em 2007, já que através da Lei Municipal nº 5.269 de 13 de janeiro de 2010, mais uma vez a prefeitura prorrogara os prazos contidos nos mesmos títulos e artigos do PD de 2006 que a Lei nº 4.881/07 havia prorrogado, no caso por mais 12 meses. No que se refere à delimitação das ZEIS, fica evidente o descaso da administração municipal para com as populações de baixa renda em São Luís. As ZEIS são áreas que se caracterizam por assentamentos de baixa renda, irregulares e consolidados ou áreas subaproveitadas (SANTOS; COSTA, 2020). 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

A prefeitura de São Luís não realiza uma política efetiva de inclusão dos mais pobres à cidade, existem ações de remanejamento de famílias e de regularização fundiária por parte da administração municipal como afirma publicamente a Prefeitura de São Luís, através da Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação (SEMURH), mas esse número é ínfimo se comparado à demanda existente no município. Por isso que

A ausência de políticas fundiárias articuladas ao Plano Diretor e ao processo permanente de planejamento urbano participativo tem implicação direta tanto no uso inadequado quanto no uso perdulário do solo urbano, construindo nosso quadro de precariedade, insalubridade, irregularidade, clandestinidade e insegurança que reproduz anualmente tragédias vividas pelas áreas de municípios atingidos por enchentes e deslizamentos (SCHVARSBURG, 2012, p. 107-108).

As ações da gestão municipal, por problemas orçamentários e planejamento mal feito, se limitaram também a destinar habitações populares, via programas federais, em lugares distantes, na zona rural ou nas franjas da área urbana, o que acabou por beneficiar construtoras locais, que compraram terrenos baratos para seus empreendimentos a fim de receberem volumosos recursos do Estado, como o Programa *Minha Casa, Minha Vida*⁵² (PMCMV), mas mesmo assim, é fato que “muitas áreas com necessidades de requalificação urbana, regularização fundiária ou mesmo com condições de novas ocupações são deixadas de lado” (REIS FILHO; MOURA, 2016, p. 70).

O PMCMV foi concebido com o intuito de sanar grande parte dos problemas de habitação no Brasil, mas sua receita se assemelhou aos projetos do BNH nos anos da ditadura, ou seja, se baseou numa aliança com o setor imobiliário/construtor, e buscava alternativas de crédito e de financiamento da produção, contribuindo para uma dinamização dos investimentos da construção civil, rompendo fronteiras na cidade, com a “realização de novas geografias urbanas, implicando o deslocamento e a despossessão” (HARVEY, 2011, p. 146). Foi lançado antes e de forma desarticulada com Plano Nacional de Habitação⁵³ (PLANHAB).

⁵² O Programa Minha Casa Minha Vida (Lei Federal nº 11.977/09), tinha por finalidade a criação de mecanismos de incentivo à produção, requalificação e aquisição de unidades habitacionais, dividia os possíveis beneficiários em quatro faixas de renda: Faixa 1, correspondente a famílias com renda de até R\$ 1.800,00, com teto para atualização de até três salários mínimos; Faixa 1,5, correspondente a famílias com renda de até R\$ 2.600,00; Faixa 2, correspondente a famílias com renda de até R\$ 4.000,00, com teto de atualização de até seis salários mínimos; e Faixa 3, correspondente a famílias com renda de até R\$ 7.000,00, com teto de atualização de até dez salários mínimos

⁵³ Concebido enquanto uma estratégia de desenvolvimento econômico e inclusão social, o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) foi “previsto na Lei 11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, ele foi elaborado, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, pela consultoria do Consórcio PLANHAB, formado pelo Instituto Via Pública, Fupam-LabHab-FAU-USP e Logos Engenharia, por meio de um intenso processo participativo, que contou com a presença de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional.[...] Tem como principal objetivo formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível, os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia nos quatro eixos estruturadores da política habitacional: modelo de financiamento e subsídio; política urbana e fundiária; arranjos institucionais e cadeia produtiva da construção civil” (BRASIL, 2010).

O Programa propiciou um novo patamar de acumulação na produção imobiliária residencial e funcionou como uma importante medida anticíclica, frente à crise econômica global de 2008 (BONDUKI, 2009; MARICATO, 2014).

Entretanto, a expansão dos investimentos em habitação e a ampliação do mercado para as famílias de baixa renda ocorreram sem preocupação com a inserção urbana e sem a necessária mudança da base fundiária, o que tem gerado o agravamento dos problemas urbanos, com o consequente aumento dos preços da terra e dos imóveis (MARICATO, 2014). A classe média foi quem mais se beneficiou do programa, com 90% dos financiamentos, de acordo com a Confederação Nacional dos Municípios, detalhados em extensa reportagem no portal UOL Economia (ANTUNES, 2019).

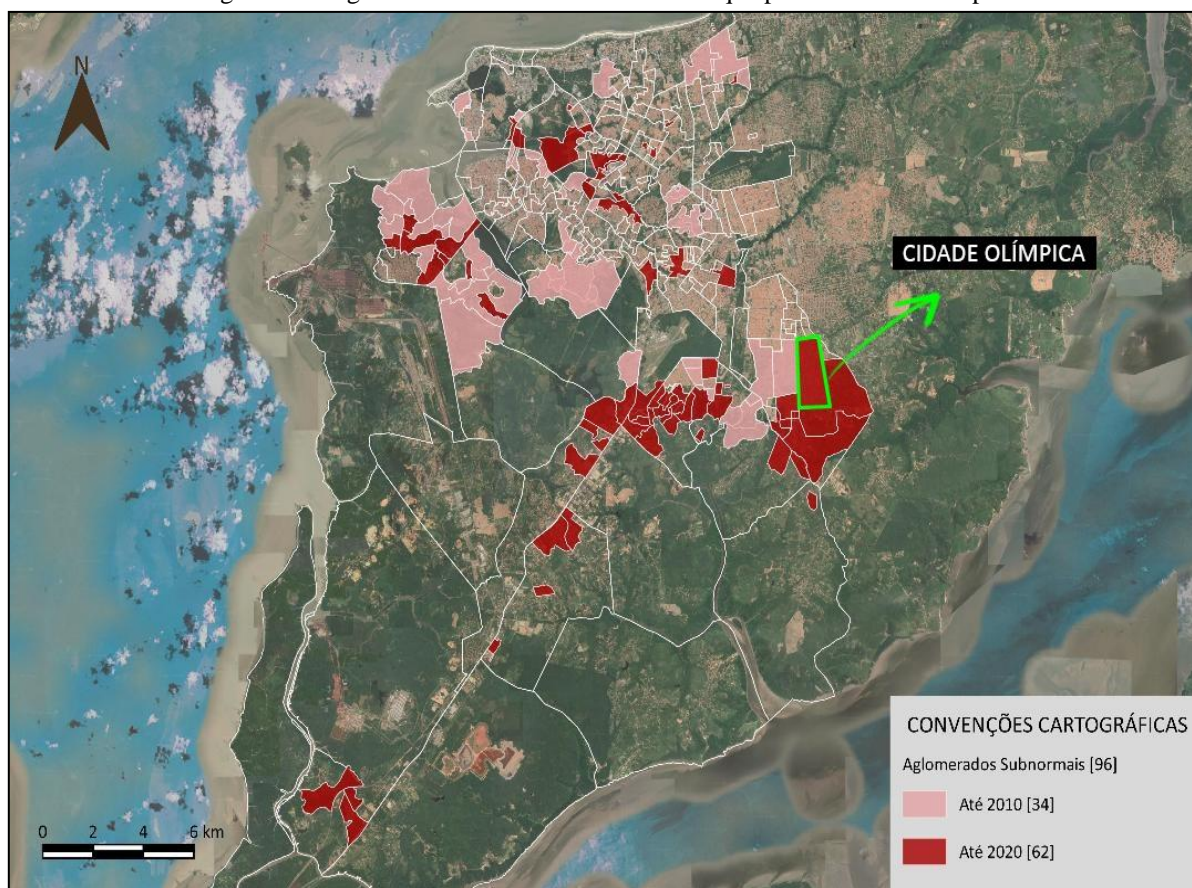
O não cumprimento dos prazos de criação e delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social em São Luís configura um caso de grave omissão – como já foi dito – e atesta a falta de compromisso do poder público com as populações vulnerabilizadas. Na primeira década do século XXI, no intervalo entre os dois últimos Censos Demográficos, houve um aumento em São Luís nos territórios que o IBGE classificou como *aglomerados subnormais*, um conjunto de moradias com um “mínimo de 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais”⁵⁴ (IBGE, 2010, p. 18). Em 2000 eram oito o quantitativo de aglomerados subnormais, em 2010 saltou para vinte e três o número dessas áreas. Aliado a isto, a população no município de São Luís saltou de 870.028 em 2000, para 1.014.837 em 2010 (IBGE, 2010).

Pela lista do IBGE são considerados aglomerados subnormais os bairros Vila Jaracaty, Santa Júlia, Mangue Seco, Bonfim, Gapara, Ilhinha, Vila Irmãos Coragem, Jambeiro, Portelinha, Residencial do Careca, Residencial Paraíso, Residencial Pontal da Ilha, Salina, Santa Rosa, Tamancão e as Vilas Alexandra Tavares, Conceição II, Gancharia, Jaracaty II, Maria Aragão, Mauro Fecury I, Mauro Fecury II e São Luís. O que chama atenção no mapa da figura 29 é que boa parte do território do Itaqui-Bacanga é composto por aglomerados subnormais, bem como nos bairros da Santa Rosa, Coroadinho, Cidade Olímpica

⁵⁴ Esse conceito foi modificado em 2019 durante a pesquisa-piloto para o Censo Demográfico 2020. O IBGE apresentou uma nova formulação para a classificação de “subnormalidade”, em que valoriza os aspectos da propriedade e reduz a importância dos serviços públicos essenciais. Segundo o IBGE (2019, p. 19), “um setor censitário de tipo aglomerado subnormal é caracterizado como forma de ocupação ilegal de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas à ocupação”, ou seja, é dada mais importância na questão da ilegalidade da ocupação que na precariedade de infraestrutura urbana.

e entorno. Uma característica marcante destes territórios é a alta densidade demográfica, “nas localidades Santa Rosa e Vila Mauro Fecury II, a densidade populacional é acima da média da capital: 1,2 mil habitantes por quilômetro quadrado” (IBGE, 2010).

Figura 29 – Aglomerados Subnormais com destaque para a Cidade Olímpica



Fonte: Silva e Castro (2021)

Em São Luís, as desigualdades socioespaciais se dão não somente pelas diferenciações urbanísticas e de infraestrutura, mas também pelo abismo socioeconômico, racial e educacional que separa grupos sociais. A estruturação territorial ludovicense se deu por meio da expansão de condomínios verticais e horizontais e da espoliação urbana, que se apresenta como elemento responsável por transformações morfológicas e funcionais da paisagem, com solos superpostos, provocando permanentemente a revalorização e diferenciações no território para fins privados em detrimento dos interesses da coletividade. Para Lefebvre (2001, p. 6)

A cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso.

Onde Lefebvre colocou “industrialização” para a realidade dos anos 1960/1970, hoje cabe colocar a palavra *financeirização*⁵⁵, pois o solo e a habitação se transformaram em mercadorias valiosas, seu consumo não para de expandir, visto que fazem parte das estratégias capitalistas de acumulação. Os pobres em São Luís sofrem uma espoliação urbana severa, já que apenas a cidade legal é atingida com benefícios de estruturação física e serviços, tornando a cidade fragmentada e desigual. Desta forma, a prefeitura de São Luís, através do Plano Diretor de 2006, depois de adiar a implementação das ZEIS sem justificativas plausíveis e sem orçamento para levar infraestrutura e regularização fundiária para territórios periféricos, aproveitou para instituir e atrelar as Zonas de Interesse Social ao PMCMV do Governo Federal lançado em julho 2009 pela administração do presidente Luiz Inácio Lula da Silva . Isto aconteceu de forma pontual entre dezembro de 2009 e dezembro de 2013 com a promulgação de Leis Municipais criando 7 ZEIS na zona rural⁵⁶. O mapa da figura 30 apresenta os complexos habitacionais (Faixa 1) do PMCMV localizados na Zona Rural de São Luís, nem todos eles são ZEIS, mas nos dá uma dimensão de como se localizam fora da zona urbana do município e possuem problemas de infraestrutura, como abastecimento d’água, esgotamento sanitário e coleta de lixo.

O que havia sido planejado em 2006 com prazo de 12 meses, só começou a se concretizar em 2009 através de um programa habitacional oriundo de uma política do Governo Federal, que destinou volumosos recursos via Caixa Econômica Federal para construção de moradias a pessoas de baixa renda. A maioria dessas ZEIS foram criadas na administração do Prefeito João Castelo⁵⁷ (2009-2012), prefeito que enterrou a política urbana

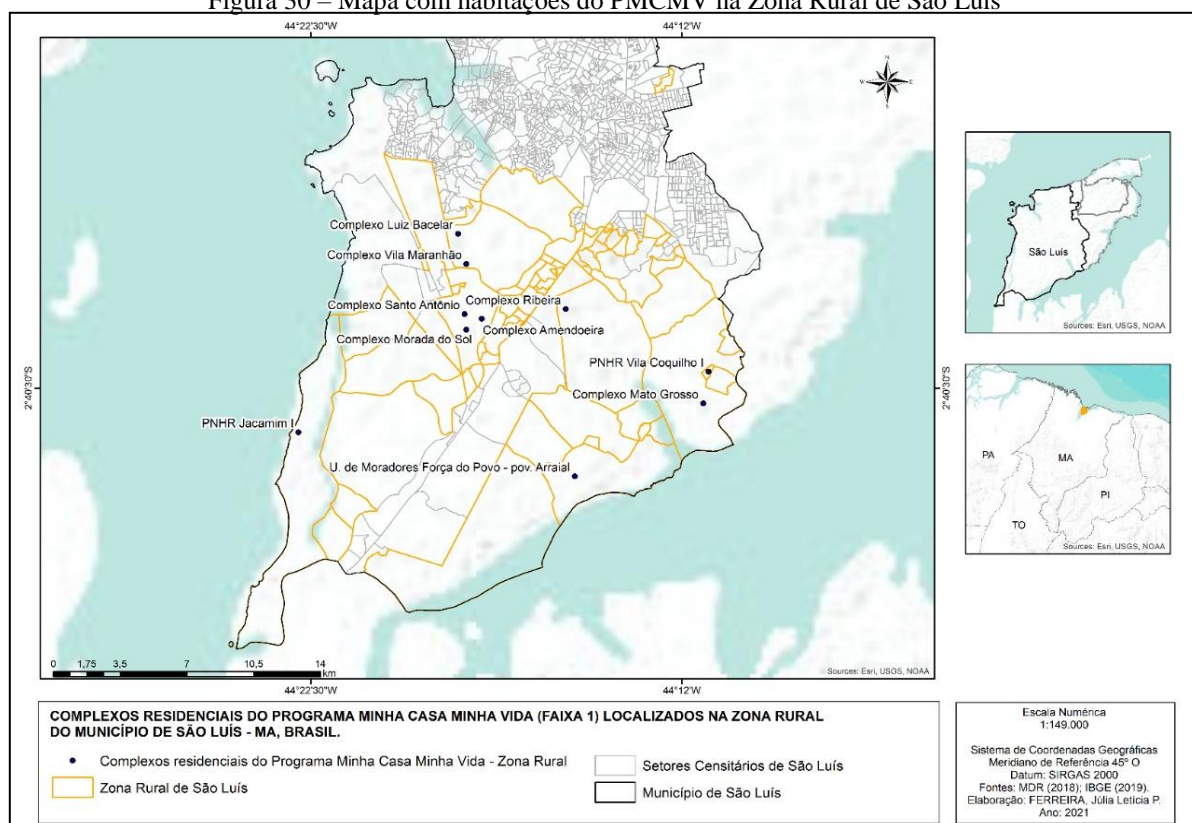
⁵⁵ Para Aalbers (2015, p. 214), a *financeirização*, estabelecida a partir dos anos 1980 no sistema capitalista, pode ser entendida como “o crescente domínio de atores, mercados, práticas, medições e narrativas financeiras, em múltiplas escalas, resultando na transformação estrutural das economias, empresas (incluindo instituições financeiras), Estados e famílias” (tradução nossa do original).

⁵⁶ Após aprovação do PD de 2006, o município instituiu as seguintes Zonas de Interesse Social 2 ligadas aos empreendimentos do PMCMV: no Povoado Ribeira (Lei nº 5.192 de 9 de dez. de 2009), no Povoado Tajaçoba (Lei nº 5.211 de 28 de dez. de 2009), no Povoado Andiroba (Lei nº 5.454 de 17 de mai. de 2011), na área do Povoado Ribeiro (Lei nº 5.605 de 18 de jan. de 2012), na área do bairro Santa Bárbara (Lei nº 5.793 de 10 de set. de 2013), na área do Tajipurú (Lei nº 5.818 de 20 de dez. de 2013) e na área do povoado São Bruno (Lei nº 5.819 de 20 de dez. de 2013).

⁵⁷ A gestão de Castelo foi marcada por obras inacabadas, o que incluiu a promessa e a compra de um Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) sem que houvesse um projeto para sua implantação a um custo de R\$ 7 milhões aos cofres públicos, ocasionando uma denúncia do MP ao já falecido ex-prefeito em 2016 (MP DENUNCIA, 2016). No que se refere à política urbana, o ex-prefeito enterrou a possibilidade de finalização e aprovação da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, a principal legislação complementar ao Plano Diretor, trabalho que já estava bem adiantado em 2008, ano do último mandato do prefeito Tadeu Palácio, além disso, seus 4 anos de mandato se resumiram a analisar o macrozoneamento e a contratar uma empresa de aerofotogrametria em 2009 para atualizar a base cartográfica do município a custo altíssimo de R\$ 20 milhões na época, fotos que só foram ortorretificadas no fim de seu mandato em 2012, conforme constatação do autor deste trabalho, que participou da equipe técnica do INCID e da SEMURH (entre 2007 e 2014), órgãos responsáveis pela elaboração e fiscalização da legislação urbana de São Luís.

na cidade, fazendo muitos projetos que nunca saíram do papel, no que foi uma das piores gestões vistas no município nas últimas décadas, desde que a esposa de Castelo foi prefeita na segunda metade dos anos 1980. A pergunta que fica é: será que a prefeitura de São Luís teria capacidade de levar moradia, infraestrutura, transportes e regularização fundiária a esses e outros territórios sem a implantação do PMCMV e outros investimentos do governo federal?

Figura 30 – Mapa com habitações do PMCMV na Zona Rural de São Luís



Fonte: IBGE (2019), elaborado por Júlia Letícia P. Ferreira.

Outra questão que merece ser destacada no PD de 2006 é o *Macrozoneamento*, que se encontra na Lei do Plano Diretor do Município de São Luís (nº 4.669/06), no seu capítulo III, Seção I, Artigo 25, sendo definido como:

procedimento adotado para o estabelecimento de áreas do território municipal que se diferenciam por suas características de ocupação, disponibilidade de infra-estrutura e serviços urbanos, visando à utilização adequada de cada trecho do território, através dos instrumentos de preservação ambiental, urbanísticos e fiscais disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, buscando corrigir desequilíbrios e injustiças no acesso e disponibilidade das oportunidades (SÃO LUÍS, 2006).

O PD de 2006 determina o estabelecimento dos Macrozoneamentos Ambiental, Urbano e Rural. No artigo 26, o Macrozoneamento Ambiental (mapa da figura 31) “tem por objetivo identificar partes do território de São Luís onde a preservação do meio ambiente é questão prioritária, sendo obrigatória à manutenção das características e da qualidade do ambiente natural” (SÃO LUÍS, 2006).

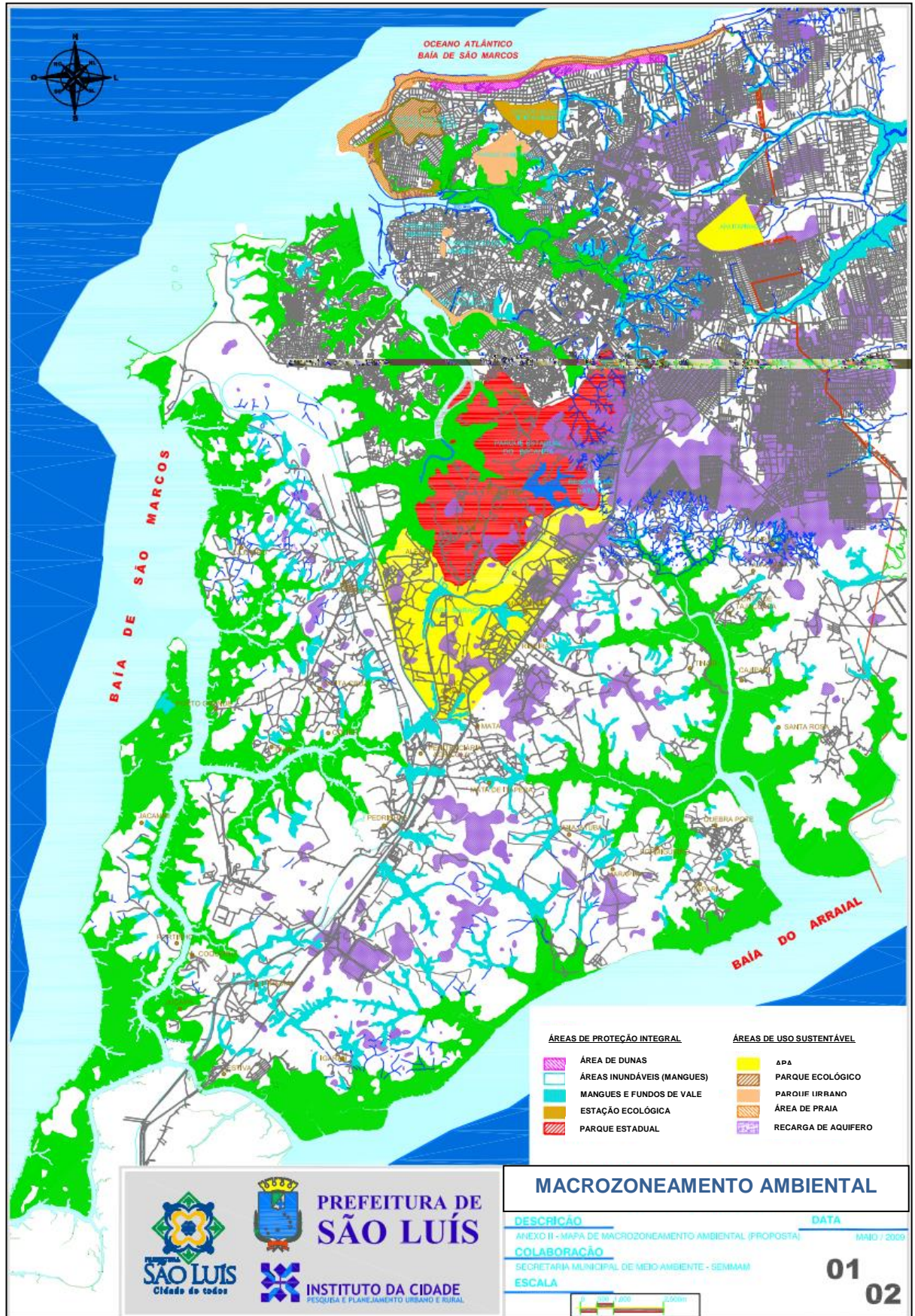
É possível perceber apenas a palavra “preservação” no texto, o que reforça o mito moderno da natureza intocada e o dualismo homem/natureza, evocando, assim, um suposto conflito entre os povos da tradição e a proteção da biodiversidade (DIEGUES, 2008). Omite a ideia conservacionista de proteção ambiental, que permite o uso racional dos recursos no presente, sem comprometer gerações futuras. O grande problema é que, à medida que as práticas oficiais de proteção tomam povos tradicionais como obstáculo, seus saberes são silenciados/apagados pelo conhecimento científico, assim como a conservação da biodiversidade tem se tornado uma tarefa exclusiva da *expertise* científica.

A omissão de não haver a palavra “conservação” entra em contradição com o desdobramento do próprio Macrozoneamento Ambiental, dividido em dois grupos, com características específicas: I. *Áreas de Proteção Integral* e II. *Áreas de Uso Sustentável*. A primeira definida no Artigo 28 como “áreas definidas pela legislação federal como Áreas de Preservação Permanente ou como Unidades de Proteção Integral” e a segunda, conceituada no Artigo 29 como “áreas destinadas a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade de forma socialmente justa e economicamente viável” (SÃO LUÍS, 2006)⁵⁸.

O fato é que estas determinações de proteção ambiental, embora necessárias e importantes no texto da lei, vem mostrando ao longo dos anos que a simples delimitação de lugares com funções ambientais na legislação não são nem de longe suficientes para manter preservadas áreas de proteção integral e destinar práticas conservacionistas às áreas de uso sustentável, como mostra o trabalho de Pereira, L. et. al. (2017) sobre a degradação dos manguezais em São Luís, bem como mostra a própria redelimitação e supressão de áreas de dunas na revisão do PD de 2006 (BURNETT, ZAGALLO e SANTOS, 2020) como se verá mais adiante.

⁵⁸ As Áreas de Proteção Integral incluem I – Áreas de Proteção Permanente – APPs definidas nos termos da legislação federal e que incluem as dunas, mananciais e fundos de vales, incluindo as matas ciliares, e áreas de mangue; II - a Estação Ecológica do Sítio Rangedor (que por meio da Lei nº 9.864/13 teve seus limites e objetivos modificados e pela Lei Estadual nº 10.455/16 teve a denominação de Parque Estadual do Sítio do Rangedor); III – O Parque Estadual do Bacanga; As Áreas de Uso Sustentável abrangem: I - Área de Proteção Ambiental do Maracanã; II - Área de Proteção Ambiental do Itapiracó; III - o Parque Ecológico da Lagoa da Jansen; IV - o Sítio Santa Eulália; V - os Parques Urbanos do Bom Menino, do Diamante e do Rio das Bicas; VI - Áreas de Praias; VII - Áreas de Recarga de Aquífero.

Figura 31 – Mapa de Macrozoneamento Ambiental do Plano Diretor de 2006



Fonte: São Luís (2006).

As macrozonas urbanas são delimitadas espacialmente em 5 tipos (Art. 33) a saber: I - *Macrozona de Requalificação Urbana*; II - *Macrozona Consolidada*; III - *Macrozona em Consolidação-1*; IV - *Macrozona em Consolidação-2*; V - *Macrozona de Qualificação*. Cada uma dessas cinco tipologias é apresentada no Anexo III da Lei nº 4.669/06 com suas características, objetivos, Instrumentos e bairros. Segundo Brito (2009, p. 53)

O macrozoneamento urbano proposto foi alvo de duras críticas no decorrer da Conferência de Aprovação do Plano Diretor, visto as macrozonas estabelecidas apresentarem em sua composição distorções socioeconômicas e espaciais entre os bairros que as integravam. A heterogeneidade nos recortes das macrozonas falava bem mais alto entre atores sociais, pois, os mesmos não vislumbravam características de pertencimento a estas áreas da cidade da forma como lhes era apresentado.

O estabelecimento das macrozonas urbanas não levou muito em consideração critérios socioambientais e espaciais, nem mesmo uma discussão mais aprofundada com setores vários da sociedade civil porque o poder público municipal conseguiu “baixos índices de participação e manteve o PD fora da mídia e do dia-a-dia da população, isolando setores combativos à proposta (...) impedindo o indispensável tempo de estudo para os debates e análises do texto” (BURNETT, 2011, p. 237). Muitos bairros foram delimitados nas zonas consolidadas e em consolidação, o que na prática inviabilizou a destinação de recursos para infraestrutura e outros melhoramentos em territórios precários.

Chama bastante atenção a questão do macrozoneamento rural⁵⁹, exposto apenas nos artigos 40 e 41, nele são definidas áreas específicas relacionadas apenas à questão produtiva, mas como é sabido o meio rural deixou de ser sinônimo de agrícola, pois também existem atividades urbanas, além de outras atividades ligadas ao turismo e ao lazer, embora o cuidado com a natureza pelas populações locais seja valorizado, ou seja, “as alternativas que desejam proteger a vida de animais e plantas também se expressam em valorações do meio ambiente, embora de outro tipo” (GUDYNAS, 2019, p. 41). Em São Luís, pode-se destacar o *Movimento Aberto Mangue sem Lixo* liderado pela ativista da ONG Arte-Mojó em parceria com pessoas anônimas e pesquisadores da área da Biologia e da Oceanografia da UFMA na zona rural de Paço do Lumiar e outras áreas de manguezais do território ludovicense.

⁵⁹ Em seu artigo 40: “O Macrozoneamento Rural tem por objetivo identificar partes do território do município onde estão situadas as áreas de produção, extração e processamento, destinadas às atividades agrícolas, aquícolas, pesca, pecuária, extrativista e agroindustrial”. No artigo 41 são definidas 5 áreas com características específicas: “I – Áreas de Produção Agrícola; II – Áreas de Criação de Pequenos Animais; III – Áreas de Pesca; IV – Áreas de Extração de Recursos Vegetal e Mineral; V – Áreas de Processamento Agroindustrial (SÃO LUÍS, 2006).

Outro movimento importante, um dos de maior resistência na ilha é o da luta pela criação da Reserva Extrativista de Tauá-Mirim (Resex Tauá-Mirim). Tauá-Mirim é uma ilha, pertencente ao município de São Luís, localizada na costa Sudoeste do território, entre o estreito dos Coqueiros e a Baía de São Marcos. Segundo Sant’ana Junior et. al. (2009), a pesca artesanal é a principal atividade extrativista realizada pelas comunidades dos povoados⁶⁰. Os recursos marinhos (crustáceos e pescados) são encontrados nas áreas de manguezais, nos rios e no mar. E, em terra firme, os moradores desenvolvem o extrativismo, a prática da agricultura familiar em pequena escala e a criação de animais de pequeno porte. Segundo estes pesquisadores, tais atividades são desenvolvidas de acordo com a dinâmica sazonal, fortemente influenciada pelo tempo da natureza.

Curiosamente, o PD de 2006, apesar de descrever no texto da lei um macrozoneamento rural, não fez um mapa com a delimitação da área, deixando isso a cargo da Lei de Zoneamento no parágrafo único do artigo 41, o que na realidade configura mais uma estratégia do poder público municipal de fugir do enfrentamento de uma questão importante e crucial para todas as comunidades e povoados do município, qual seja, a definição clara de poligonais territoriais para os moradores destes lugares. Isto acontece por conta das tensões históricas entre os habitantes dos povoados e os empreendimentos industriais que já tomaram conta de antigas áreas rurais e convivem – em muitos casos – de forma irregular nas proximidades de habitações e moradias com características não urbanas.

O Plano Diretor de 2006, no seu Título IV, previu que “a política de uso e ocupação do solo do Município será subsidiada pelo Mapa de Vulnerabilidade Sócio-Ambiental, que indicará as áreas potenciais de risco geológico” (SÃO LUÍS, 2006). Tal mapa tinha por objetivo melhorar a qualidade de vida da população, com prazo de 90 dias contados a partir de 11 de outubro de 2006, data da publicação da lei. Segundo o Conselheiro da Cidade Saulo Arcangeli

o Mapa de vulnerabilidade, previsto para ficar pronto em 2007, não foi feito pela prefeitura, ele era fundamental pra gente discutir a cidade e discutir onde você tem aquelas áreas que estão cada vez mais em processo de degradação pra saber onde alterar o Plano Diretor (...) foi tudo feito sem os dados técnicos necessários (...) os estudos da Agência Nacional das Águas e da CPRM sobre a situação dos lençóis freáticos demonstram que daqui há 10 anos a cidade não vai ter condições de ter água, sobretudo nos territórios industriais que fazem pressão sobre a zona rural e muitos conselheiros vem cobrando isso da gestão municipal desde 2007 (informação verbal)⁶¹.

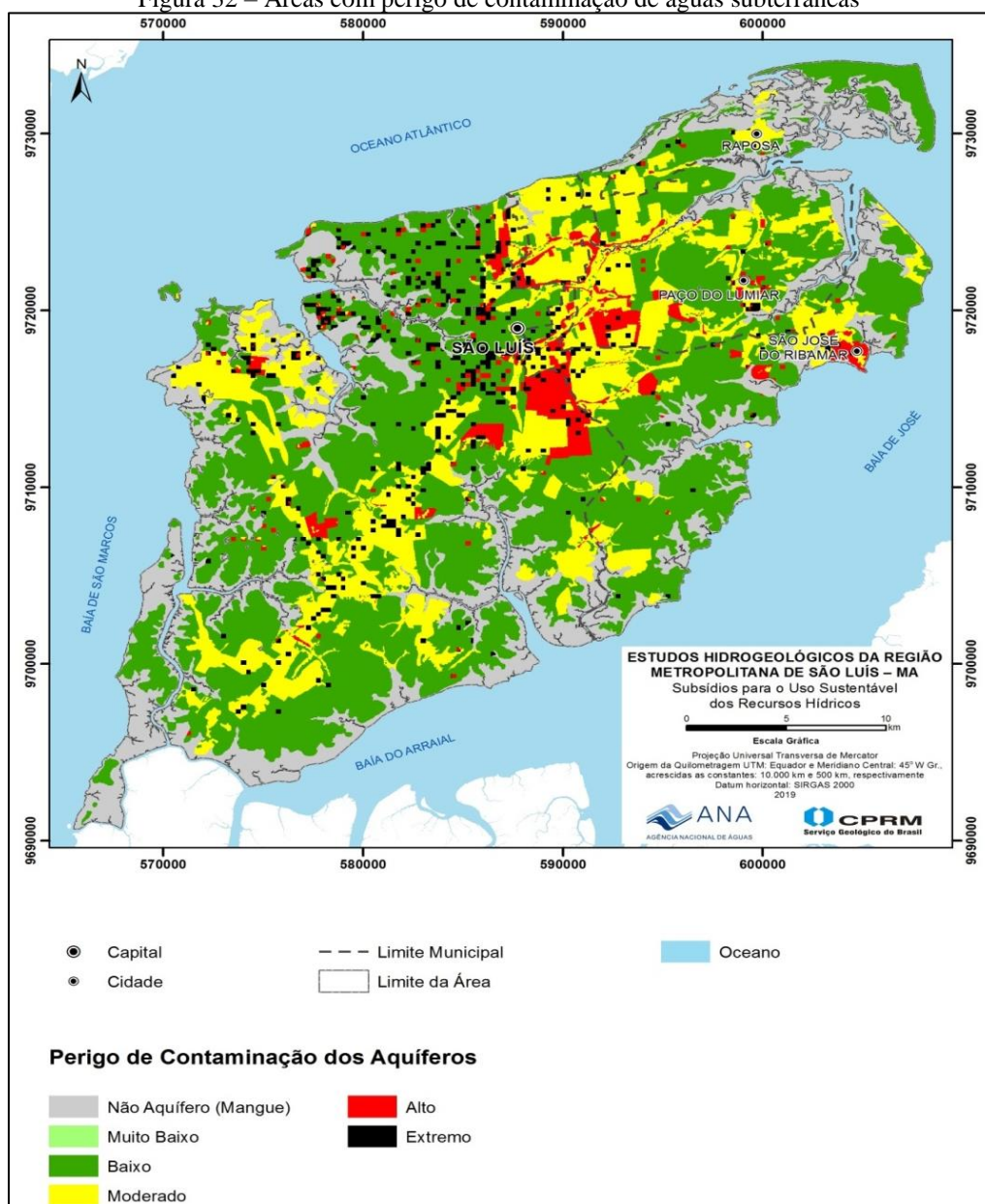
⁶⁰ Segundo Mendonça (2019), povoados da Resex são o Taim, Porto Grande, Rio dos Cachorros, Vila Cajueiro, Limoeiro, parte da Vila Maranhão e mais seis comunidades dentro da ilha de Tauá-Mirim, são eles o Portinho, Ilha Pequena, Embaubal, Jacamim, Amapá e Tauá-Mirim.

⁶¹ ARCANGELI, Saulo da Costa. Entrevista realizada em 25 de janeiro de 2020. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor).

As palavras de Saulo Arcangeli demonstram uma cobrança por parte de certos integrantes do CONCID no que se refere aos dados técnicos e mais especificamente em relação ao Mapa de Vulnerabilidade Sócio-Ambiental do município, inexistente até hoje.

O mapa de Vulnerabilidade Sócio-Ambiental até hoje não saiu do papel, o município não se esforçou para prepará-lo, porque teria que confrontar uso e ocupação do solo municipal com as áreas de recarga de aquífero, delimitadas no Macrozoneamento Ambiental. Além disso, o mapa poderia apontar fragilidades hidrogeológicas, com possíveis áreas de alto risco de poluição/contaminação (ver figura 32), o que acabaria por comprometer futuras instalações de empreendimentos industriais. Segundo o Conselheiro da Cidade Saulo Arcangeli

Figura 32 – Áreas com perigo de contaminação de águas subterrâneas



Fonte: Acervo ANA/CPRM (2018).

O mapa da figura 32 demonstra territórios com potencial vulnerabilidade de contaminação dos aquíferos na grande ilha. O que chama atenção são as hachuras na cor vermelha indicando o perigo de alta contaminação e os pontos em cor preta, com perigo de extrema contaminação, situados não somente em áreas muito urbanizadas, mas no Parque Estadual do Bacanga e APA do Maracanã, bem como ao longo das margens da BR-135, onde estão situados muitos empreendimentos industriais, além do sul do território municipal e na parte da bacia do Rio dos Cachorros, onde existem muitas indústrias e portos que fazem pressão sobre a Zona Rural.

O Plano Diretor de 2006, como já foi relatado, fez parte de toda uma campanha nacional feita pelo Ministério das Cidades nos primeiros anos da gestão Lula (2003-2006), que destinou recursos e mobilizou setores sociais a participarem da elaboração das propostas em torno das Conferências Municipais da cidade. Embora se reconheça certa mobilização em São Luís na preparação do PD em 2006, com a realização de capacitação, oficinas e audiências, fez com que, nas palavras de Brito (2009, p. 56), houvesse um “caráter altamente técnico, que de certa forma garantiu um esvaziamento de tais espaços de discussão e aprimoramento do referido plano”, ou seja, a linguagem excessivamente técnica afastou o cidadão comum de discussões essenciais para a cidade se vive. José Marcelo do Espírito Santo, presidente do INCID, quando do processo de elaboração do PD em 2006, enaltece essa questão técnica

[...] o plano de 2006 ele teve um elemento técnico, tirando toda parte participativa que foi uma inovação, coisa que São Luís nunca tinha feito, isso também foi um ponto positivo, mas a questão técnica, a inserção no Plano Diretor de um Macrozoneamento Ambiental foi uma coisa extremamente positiva [...] melhoramos as antigas zonas de proteção ambiental presentes na lei de 1992, ganha uma importância porque o Plano Diretor é hierarquicamente superior à lei de Zoneamento [...] isso foi um grande ganho para a cidade [...] a colocação clara de quais os critérios e as ferramentas do Estatuto da Cidade para o município estão muito claras no Plano Diretor (informação verbal)⁶².

As palavras de José Marcelo ratificam a importância do elemento técnico realizado por sua equipe, embora ele reconheça a importância da inovação da participação, seu depoimento valoriza os méritos da equipe técnica do INCID no que se refere ao Macrozoneamento Ambiental e aos instrumentos urbanísticos, o que nos faz identificar uma primeira constatação em relação ao discurso estatal do planejamento urbano: *o da eficiência, da competência e do saber*, discurso que não pode ser pensado sem que se leve em consideração às questões de *poder* que perpassam o contexto social em que circula. Para

⁶² ESPÍRITO SANTO, José Marcelo do. Entrevista realizada em 18 de janeiro de 2020. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor)

Foucault (1978, p. 39) “saber e poder são exatamente correspondentes, correlativos, superpostos, não podia haver saber sem poder”. E não podia haver poder político sem a detenção de um certo saber específico. Aproxima-se também do que Chauí (2016) denominou de *Ideologia da competência*, um discurso proferido pelo especialista, que ocupa lugar de destaque nas organizações e hierarquias sociais.

O Plano Diretor de 2006 ficou engavetado por anos, contando com alguns enxertos e dependente da aprovação da revisão da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, que até hoje não vingou, contando com o atraso de 3 décadas e várias gestões municipais.

4.3 Histórico recente da revisão do Plano Diretor de 2006 e o papel do Conselho da Cidade na construção da nova proposta

Diante da quase completa inércia do Plano Diretor promulgado em outubro de 2006, no que tange à transformações e melhorias urbanas em São Luís, inicia-se o processo de sua revisão, que de acordo com o parágrafo 3º do Art. 40 do Estatuto da Cidade, deve ser revista, pelo menos, a cada dez anos (BRASIL, 2008), ou seja, no caso de São Luís no ano de 2016.

A revisão do Plano Diretor é falada publicamente pela primeira vez no programa Portal da Assembleia em setembro de 2013, momento em que José Marcelo do Espírito Santo concede uma entrevista de 15 minutos falando da revisão. Na ocasião afirmou que o Plano Diretor aprovado em 2006 precisava de alguns “ajustes, uma pequena atualização, o principal débito do poder público é com relação a sua lei de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, é essa lei que de uma forma mais próxima toca o cidadão” (ESPÍRITO SANTO, 2013). Ou seja, naquele ano, a prefeitura já dava sinais claros que faria pequenas modificações no PD e que interessava a aprovação da Lei de Zoneamento.

Em fevereiro de 2014 ocorreu um encontro que reuniu representantes do Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Maranhão (SINDUSCON-MA), como Militão Gomes então conselheiro da cidade à época e o representante da Associação dos Dirigentes de Empresas Imobiliárias do Estado do Maranhão (ADEMI-MA), na pessoa do seu presidente naquele momento, Cláudio Calzavara. Além de nomes conhecidos que defendem que a legislação urbana em São Luís seja mais voltada para os interesses do mercado imobiliário, são empresários e consultores que já exerceram altos cargos na prefeitura de São Luís, a exemplo dos ex-secretários municipais de Urbanismo e arquitetos Roberto Furtado e

Domingos Brito, além de Marcio Vaz dos Santos, consultor, Biólogo e ex-secretário municipal de Tecnologia e Informação. O Jornal *O Estado do Maranhão* noticiou o encontro:

Segundo Militão, o objetivo principal da reunião, além de debater o Plano Diretor, foi suscitar a discussão do documento, ampliando a participação do empresariado na elaboração e contribuir com sugestões. Já temos uma comissão participando das discussões no CONCID, mas precisamos ouvir os demais empresários e levar suas ideias à Prefeitura para a finalização do Plano. Queremos que todos da construção civil participem ativamente do processo e também ordenar a cidade e seu crescimento, disse. Ele afirmou que o projeto tem alguns pontos que precisam ser revistos, como o gabarito de prédios como de áreas como o Olho d'Água. O Plano prevê 15 andares e as construtoras terão que comprar mais 10 caso queiram. Este número fixado a priori pelo Plano Diretor inviabiliza qualquer empreendimento. Nossa proposta será um gabarito de 20 e compra de cinco, criando assim uma área de interesse e viabilizando os empreendimentos, adiantou (CONSTRUÇÃO CIVIL, 2014).

Figura 33 – Notícia a reunião do empresariado sobre o Plano Diretor



Fonte: O Estado do Maranhão (2014).

A notícia do Jornal O Estado do Maranhão confunde o Plano Diretor com o Zoneamento, pois a pauta que o empresariado imobiliário e da construção estava defendendo eram questões relativas ao zoneamento, uso e ocupação do solo, como o aumento do gabarito de edifícios em alguns bairros, além dos afastamentos.

Em agosto de 2014 – através de um seminário promovido pela Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA), intitulado “Desenvolvimento urbano sustentável e setores industriais estratégicos para o município de São Luís” (ver foto da figura 34), que

contou com a presença e a palestra do então Presidente do INCID, José Marcelo do Espírito Santo. O site da FIEMA, em 18 de agosto, noticiou assim

O presidente do INCID da Prefeitura de São Luís, José Marcelo do Espírito Santo, afirmou que a revisão do Plano Diretor da capital já foi aprovada no Conselho da Cidade de São Luís (CONCID-SL) e que a proposta que ainda irá a audiências públicas antes de ser encaminhada à Câmara Municipal, tem como orientação estimular a ocupação dos vazios urbanos de São Luís, que correspondem a 18% da área do município (...) O secretário municipal de Urbanismo, Diogo Diniz, afirmou que a FIEMA tem participado ativamente das discussões: “a Federação representa as empresas que geram desenvolvimento e como tal é uma entidade geradora de consenso e teve uma atuação no sentido de harmonizar posições, em um processo de mudança que interessa a todos”, comentou o secretário (PLANO DIRETOR, 2014)

Chama atenção no discurso da FIEMA a preocupação com a aprovação da lei, que deve estimular a ocupação de uma área de vazios urbanos, correspondente a uma extensão de 18% de todo o município de São Luís. Uma parte destes terrenos vazios (ver mapa da figura 35) é de propriedade particular, terrenos altamente valorizados pelo mercado imobiliário. O que fica subentendido é que a FIEMA e um de seus co-irmãos mais poderosos, o Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Maranhão (SINDUSCON-MA), já sinalizavam uma ruptura no padrão construtivo da cidade, com um possível aumento do gabarito dos edifícios em São Luís, um lobby que a indústria da construção civil tem feito desde o início do século XXI na cidade.

Figura 34 – Palestrantes do Seminário ao lado do presidente da Federação das Industriais do Estado do Maranhão (FIEMA), Edilson B. das Neves, de terno claro no canto à direita.



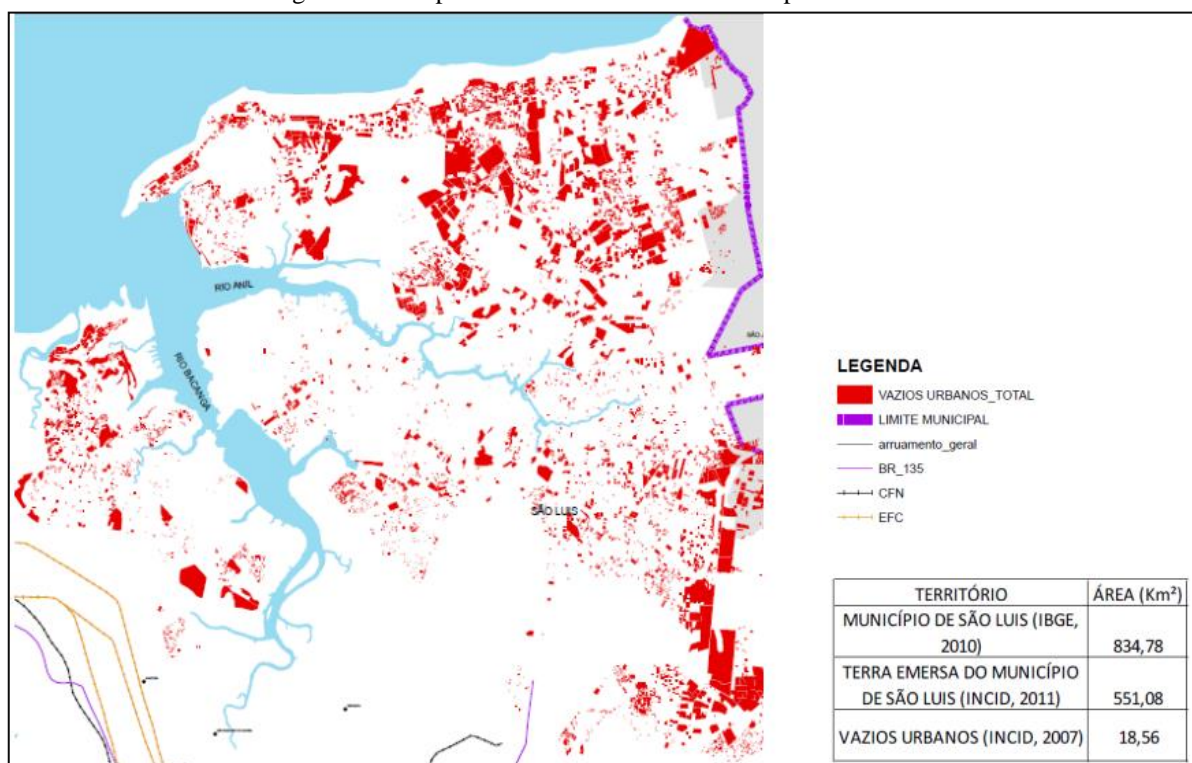
Fonte: FIEMA (2014).

O então secretário de Urbanismo e Habitação, Diogo Diniz, agente público muito ligado aos setores corporativos em São Luís, reforça em seu discurso uma ideia de consenso e

harmonia por parte da FIEMA, como se esta fosse a favor de criar um cenário de mudanças para a cidade que interessa a todos, discurso este que ratifica sua função ideológica, que é a “de ocultar a divisão de classes, a exploração econômica, a dominação política e a exclusão cultural” (CHAUÍ, 2014, p. 117-118), ou seja, a cidade é um grande negócio (MARICATO, 2013), uma valiosa mercadoria e a disputa básica se dá entre os que desejam viver nos territórios, reproduzindo suas existências, e os que querem apenas extrair lucros a partir, por exemplo, do estímulo à ocupação de vazios urbanos.

Os setores imobiliário e industrial em São Luís têm como objetivo principal a realização de seus lucros, embora essa ideia do consenso se traduza pelo discurso repetido há décadas no Maranhão por parte dos agentes estatais e por setores corporativos, como na frase dita pelo presidente da FIEMA ao prefeito Eduardo Braide em encontro público: “Nós, do setor produtivo, contribuimos no projeto de lei. Precisamos aprovar urgente o Plano Diretor porque São Luís está perdendo muitos empregos e empreendimentos industriais, de todos os portes, devido a falta dessa legislação” (PRESIDENTE, 2021).

Figura 35 – Mapa de Vazios Urbanos no município de São Luís



Fonte: Barbosa, Espírito Santo e Trinta (2014)

Com a aproximação do prazo de dez anos para a revisão do Plano Diretor, a prefeitura e o INCID, por meio do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Maranhão (CAU-MA) promove uma audiência pública no dia 18 de junho de 2015 – no auditório da Faculdade UNDB – para apresentar brevíssimas alterações no Plano Diretor, no caso seu

Macrozoneamento Ambiental e Urbano, e principalmente a minuta do anteprojeto de lei que estabelecia normas para o Zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo no município de São Luís.

Quando da apresentação da proposta na UNDB, a prefeitura sinalizou que realizaria apenas oito audiências públicas para a discussão tanto do Plano Diretor, quanto da Lei de Zoneamento, mas foi duramente criticado pelas palavras do jornalista Ed Wilson, que apelou para o membro do Ministério Público Estadual presente à mesa, o promotor Fernando Barreto, para que fossem realizadas 30 audiências públicas e que tivesse ampla publicidade. Sobre essa questão o Sociólogo e atual conselheiro da cidade, Horácio de Sant’ana Júnior afirma que

[...] em 2015 a prefeitura de São Luís chamou 15 audiências para a discussão do Plano Diretor. Naquele momento era a discussão conjunta da revisão do Plano Diretor e revisão da Lei de Zoneamento [...] a gente passa então a acompanhar as audiências públicas, que foram muito mal convocadas, a cidade não ficou sabendo delas, não houve uma convocação nos meios de comunicação de massa, não teve um processo de participação da sociedade pra atuar na discussão, não houve informação sobre isso para as comunidades (Informação verbal)⁶³

Figura 36 – Imagem de integrantes da sociedade civil na audiência pública que ocorreu na quadra de esportes do Parque do Bom Menino em 4 de novembro do ano de 2015.



Fonte: Acervo do jornalista Claudio Castro, 2015.

Fato é que, em 7 de julho de 2015, a prefeitura de São Luís, através do INCID, publicou o edital 01/2015 (ver Anexo B) com a previsão de 15 (quinze) audiências públicas a

⁶³ SANT’ANA JUNIOR, Antunes de. Entrevista realizada em 12 de dezembro de 2019. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor).

serem realizadas entre julho e agosto daquele ano⁶⁴. Em 19 de outubro, a prefeitura, por meio de Edital 05/2015, retifica e convoca duas audiências que não tinham sido realizadas, para que se completassem as 15 previstas. Uma ocorreu no dia 4 de novembro, na quadra do Parque do Bom Menino, mas por conta da pressão dos participantes presentes, acabou sendo cancelada⁶⁵. A outra ocorreria no dia 6 de novembro na Vila Maranhão, mas também foi cancelada.

Horácio Antunes admite que as audiências públicas realizadas tiveram baixo número de participantes, isto pode ser explicado, em grande medida, pelo desconhecimento da população sobre o tema, pelos horários e dias previstos – a maioria durante a semana e na parte da noite – além de uma deficitária formação para cidadania por parte de moradores da cidade, que veem a legislação urbana como algo abstrato, alheia às suas realidades.

Aliado a isto, houve ainda uma fraca campanha de divulgação e publicidade pelo poder público⁶⁶, o que acabou por não despertar interesse dos moradores dos bairros onde ocorreram os encontros. Mendonça e Marinho (2016, p. 84), em texto sobre a comunidade do Cajueiro, levantaram as seguintes questões: “Por que silenciar tanto sobre uma proposta que deveria ser amplamente divulgada? Quais interesses resguardam-se na discricção da proposta? Quais os reais impactos para o povo de São Luís e de toda a região metropolitana?” Indagações que a prefeitura de São Luís não levou em consideração nas audiências públicas de 2015, realizadas de forma apressada, sem debater os problemas urbanos concretos e as demandas para a população de São Luís, como denunciaram ativistas, intelectuais, pesquisadores jornalistas, professores e moradores da zona rural de São Luís.

⁶⁴ O referido edital não foi cumprido à risca, a audiência que seria realizada no dia 01 de agosto de 2015 na UEB Ensino Fundamental Maria Rocha, no bairro da Areinha, não aconteceu, sendo transferida para o dia 25 de agosto no auditório Tião Carvalho no Parque do Bom Menino, que também não aconteceu por recomendação do promotor Fernando Barreto presente no dia, alegando falta de quorum e pouca divulgação por parte da prefeitura. Três dias antes, 22 de agosto de 2015, a audiência na Vila Maranhão também não aconteceu, sendo efetivadas 13 (treze) das 15 (quinze) audiências previstas.

⁶⁵ A audiência pública ocorrida na quadra do Parque do Bom Menino foi marcada por uma grande presença de participantes, conseguiu reunir movimentos sociais, estudantes, intelectuais, advogados, professores, jornalistas e pessoas da zona rural, fazendo pressão para uma maior divulgação das audiências, além de mais clareza quanto aos objetivos da proposta, sobretudo no que tange ao aumento da zona industrial e sua potencial característica poluidora e expansão do adensamento urbano através do aumento do gabarito dos edifícios sem discutir saneamento básico e mobilidade.

⁶⁶ “[...] é fato que a prefeitura, ao assinar o TAC com o MPE, reconhece esse problema, houve um problema na questão da publicidade [...] a prefeitura, o poder público municipal teve uma falha na questão de publicidade, ela foi muito fraca” (informação verbal) - ESPÍRITO SANTO, José Marcelo do. Entrevista realizada em 18 de janeiro de. 2020. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor)

No caso específico da audiência pública realizada na quadra de esportes do Parque do Bom Menino, o promotor Fernando Barreto justificou seu cancelamento

As audiências públicas devem continuar acontecendo porque o objetivo da democracia participativa é esse. Quando você tiver a participação real da sociedade, essa tensão que você assistiu não vai acontecer, porque a população se apodera do processo, é importante que o cidadão tenha esse empoderamento, a audiência é pra sociedade, não é para o MP, não é para o empresariado, não é para a prefeitura, não é para os técnicos, é para o povo, e o povo precisa está, quando o povo não está é que acontece esta tensão (BARRETO JUNIOR, 2015).

As palavras do promotor demonstram uma visão um tanto idealista das audiências públicas na revisão do Plano Diretor e do Zoneamento. A “participação real da sociedade” requer também um esforço do poder público em mobilizar e atrair a população da cidade e discutir os problemas cotidianos que atingem os grupos que habitam nela, isto precisa ser realizado durante todo o intervalo de dez anos, já que o planejamento urbano é um processo, demanda tempo. No caso da audiência supracitada, havia sim a presença de setores diversificados da população de São Luís, isto é, “o povo”, ao contrário do que afirma o membro do MPE. E “as tensões” são parte do processo, resultam dos interesses nem sempre coincidentes dos diferentes agentes que usam o território urbano, qual seja o empresariado do ramo imobiliário/industrial, os movimentos sociais e/ou o poder público. Segundo Young (2001, p. 677), “a melhor ação prática e construção teórica da democracia será aquela que sustente ambas as ações [diretas/de protesto e deliberativas] e seja capaz de reconhecer a tensão entre elas” [tradução nossa], por isso, não há como desvencilhar os movimentos sociais, por exemplo, dos contextos sociopolíticos nos quais estão inseridos, aí reside sua legitimidade para questionar, na esfera pública, propostas e decisões políticas.

Segundo a visão de José Marcelo do Espírito Santo, as discussões nas audiências públicas em 2015 foram influenciadas por debates em nível nacional sobre a questão dos transportes, as famosas *manifestações de junho de 2013*⁶⁷ e que repercutiram em São Luís e, segundo ele existiu uma visão politizada do processo, “*era o momento em que certas candidaturas para 2016 precisavam se consolidar [...] as audiências públicas sofreram, mais que discussões técnicas, uma discussão de modelos políticos antagônicos muito significativos*” (informação verbal)⁶⁸.

⁶⁷ Foi uma revolta ocorrida em São Paulo, capitaneada pelo Movimento Passe Livre – MPL contra o aumento da tarifa do transporte público. Tais manifestações ganharam proporção nacional levando milhões de pessoas às ruas à medida que incorporaram em suas pautas demandas sociais que extrapolaram a questão da mobilidade e do transporte, abrangendo movimentos de diversas matizes ideológicas, tendo com ponto central o direito à cidade.

⁶⁸ ESPÍRITO SANTO, José Marcelo do. Entrevista realizada em 18 de janeiro de 2020. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor)

A questão da politização do processo levantada por José Marcelo é inevitável, as discussões da proposta de lei versam sobre uma realidade concreta, o espaço urbano, que é “político, não é um *objeto científico* descartado pela ideologia ou pela política; ele sempre foi político e estratégico” (LEFEBVRE, 2016, p. 60). “Discussões técnicas” tampouco são apolíticas, elas se apresentam a partir do crivo de decisões políticas sobre a cidade, geralmente de interesse dos grupos que a formularam. O Jornal *Vias de Fato* fez o seguinte questionamento na época:

É fato que o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento carecem de revisão para atender ao crescimento da cidade, que aconteceu de forma desordenada. A questão é: a quem deve atender essas alterações? A uma população carente de serviços e equipamentos urbanos básicos e de proteção ambiental, ou a um conjunto de especuladores que avalia estar perdendo dinheiro e que é preciso avançar sobre reservas ambientais da Ilha e concentrar a população ainda mais em grandes torres sem serviços urbanos ao redor? (PLANO DIRETOR, 2015, p. 6-7)

Segundo José Guilherme Zagallo, advogado, ambientalista, ex-conselheiro da cidade e ativista assíduo nos debates sobre de Plano Diretor: “*não houve oficinas prévias de capacitação das comunidades e bairros para as audiências públicas de 2015, ao mesmo tempo, não houve apresentação da leitura técnica feita em 2014*” (informação verbal)⁶⁹, um grave golpe numa autêntica e genuína participação popular, visto que o poder público demonstra desinteresse em levar uma discussão tão importante sobre a cidade a uma massa que habita e vive no tecido urbano.

As audiências públicas sobre a discussão do PD e do Zoneamento ficaram comprometidas pela ausência de um relacionamento mais aprofundado entre o poder público e amplos setores sociais, embora as discussões prévias tivessem sido feitas no Conselho da Cidade como determina o Estatuto da Cidade, em tese, a instância legítima da participação cidadã⁷⁰ no processo em questão. Horácio Antunes afirma que, com todos os problemas, as audiências tiveram um caráter pedagógico e foram

importantíssimas, com a tomada de consciência por parte de alguns grupos da sociedade sobre o processo e cria condições políticas para inviabilizar o processo do jeito que estava [...] por isso elas foram fundamentais, como arena de discussão pública elas cumpriram o papel de fazer, de trazer uma discussão [...] de meras formalidades, elas se transformaram em um espaço decisório, não de decisão definitiva, mas de participação nas decisões para quem estava acompanhando o processo (informação verbal)⁷¹

⁶⁹ ZAGALLO, José Guilherme. Entrevista realizada em 7 de janeiro de 2020. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor)

⁷⁰ *Participação cidadã* como definido por Teixeira (2012, p. 30): “processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações”.

⁷¹ SANT’ANA JUNIOR, Horácio Antunes de. Entrevista realizada em 12 de dezembro de 2019. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor).

. Pelas palavras de Horácio é possível atentar para a relevância das audiências que, embora servindo como mera formalidade, permitiram que alguns grupos sociais observassem nos debates a chance de trazer a tona questões caras à cidade, demandas que poderiam ser incorporadas à legislação urbana.

Em 2016, ano que findaria o prazo para a revisão do PD, as discussões sobre a proposta de sua revisão e do Zoneamento esfriaram, algo que pode ser explicado, em parte, pela diminuição das reuniões no CONCID e também por ser ano eleitoral.

Mas é possível destacar neste ano dois importantes momentos: o primeiro é o ofício nº 128 de abril de 2016 (ver Anexo C), oriundo do MPE, mais especificamente da 1ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural, na pessoa do Promotor Fernando Barreto dirigido a Diogo Diniz, então Presidente do CONCID e Secretário Municipal de Urbanismo, para desmembrar os processos de revisão do Plano Diretor (Lei nº 4669/2006) e da lei de zoneamento, uso e ocupação do solo (lei nº 3.253/1992), formando dois processos distintos, com propostas próprias e cujo encaminhamento ao Prefeito Municipal e Câmara de Vereadores ocorra de forma sucessiva.

O segundo momento é a realização da 6ª Conferência Municipal da cidade de São Luís, realizada em 4 de julho de 2016 na FIEMA, que foi responsável por eleger 26 conselheiros (entre titulares e suplentes), nomeados apenas em 24 de outubro de 2016 pelo prefeito Edivaldo Holanda Junior, “*depois de muita pressão dos movimentos sociais para que isso acontecesse*” (informação verbal)⁷² uma semana antes do segundo turno das eleições municipais. Estes conselheiros seriam responsáveis por analisar a proposta do Plano Diretor, para somente depois de todo o processo, passar para a análise da minuta da lei de zoneamento.

Somente em 2017 o CONCID conseguiu se reunir, mas ficou o primeiro semestre daquele ano debatendo a revisão do Regimento Interno, aprovado em 5 de junho pelo Decreto Municipal nº 49.142/17, momento em que o prefeito Edivaldo Holanda, amparado pelo novo regimento, amplia o quantitativo de conselheiros – via Decreto Municipal nº 49.143/17 – de 26 para 56 (28 titulares e 28 suplentes). Nas reuniões técnicas, dois representantes da Câmara Municipal e seus respectivos suplentes também foram designados, de acordo com o regimento do CONCID, para compor o conselho e, portanto, também tinham poder para deliberar nas reuniões, totalizando 30 conselheiros titulares e 30 suplentes.

Em outubro de 2017 ainda houve a publicação de um edital prevendo 4 (quatro) audiências públicas para discutir o Macrozoneamento Ambiental (ver Anexo D) – duas na

⁷² SANT’ANA JUNIOR, Horácio Antunes de. Entrevista realizada em 12 de dezembro de 2019. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor).

zona rural e duas na área urbana –, ou seja, a prefeitura ainda tentava fazer uma discussão rápida, para logo passar ao que interessava ao poder público e principalmente ao mercado construtor e imobiliário, a Lei de Zoneamento. Mas houve somente a primeira audiência, já que o MPE recomendara discutir o PD em sua integralidade.

No início de dezembro de 2017 foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC (ver anexo E) entre o MPE e a Prefeitura de São Luís, que trazia o entendimento que o Processo do Plano Diretor deveria ser separado da Lei de Zoneamento, sendo que o PD tinha que ser aprovado primeiro de acordo com o que determina o EC e somente depois deveriam ocorrer as discussões do Zoneamento. O TAC se baseou em decisão do Supremo Tribunal Federal, relativa ao julgamento do Recurso Extraordinário nº 607.940, cuja tese de repercussão geral reconhece uma hierarquia normativa entre o Plano Diretor e todas as demais legislações urbanísticas municipais.

O TAC previa ainda um cronograma de 10 reuniões sobre a proposta, com a realização de 9 audiências públicas e 2 oficinas de qualificação entre o período de dezembro de 2017 a março de 2018. Como se verá a seguir, este cronograma “*não foi cumprido porque as discussões foram realizadas artigo por artigo, permitindo a quaisquer membros incluir destaques no texto da proposta para possível aprovação*” (informação verbal)⁷³, segundo o Presidente do CONCID à época.

4.4 As reuniões no CONCID: disputas na construção da proposta

A primeira reunião técnica, de um total de 45 (quarenta e cinco)⁷⁴, foi realizada em 13 de dezembro de 2017. Nela foi discutido basicamente o cronograma estabelecido pelo TAC entre a prefeitura e o MPE. Houve críticas por parte de alguns conselheiros, a exemplo de Suely Gonçalves (STIU-MA), que afirmou que o “calendário é extremamente arrojado, com períodos de reuniões em datas que praticamente inviabilizam a presença dos conselheiros” (CONCID, 2017, p. 2). Outros conselheiros compartilharam da opinião de Suely, mas Marcelo do Espírito Santo (INCID) ponderou que era “uma agenda justa [...] e de acordo com as impossibilidades e dificuldades apresentadas, as datas do calendário podem ser alteradas para facilitar e garantir a presença dos conselheiros nas reuniões” (CONCID, 2017, p. 2).

⁷³ MARQUES, Gustavo Martins. Entrevista realizada em 21 de março de 2020, Concedida à Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor).

⁷⁴ Das 45 reuniões técnicas analisadas, 42 foram realizadas antes das audiências públicas que aconteceram entre a 2ª quinzena de janeiro de 2019 e a 1ª semana de fevereiro do mesmo ano. Duas reuniões técnicas foram realizadas depois para discutir pontos e demandas das audiências. A média de conselheiros por reunião chegou a 19 participantes, em torno de 63% do total de 30 conselheiros.

De fato as reuniões se estenderam por todo o ano de 2018 e parte de 2019, indo muito além do que havia sido determinado no cronograma do TAC, em virtude da complexidade em se revisar uma lei que possui 168 artigos e que com o projeto de revisão passou a contar com 208 artigos. As reuniões técnicas serviram para que os diversos conselheiros, representantes do poder público (Executivo e Legislativo municipal e estadual), dos movimentos sociais/populares, dos sindicatos dos trabalhadores, dos empresários e das entidades acadêmicas/profissionais pudessem revisar todo o texto do PD de 2006, incluindo, modificando e/ou excluindo artigos, incisos e parágrafos. As reuniões contaram com presença de observadores e convidados para explicar sobre temas diversos.

O CONCID, portanto, com suas diferenças de interesses, também no plano discursivo e ideológico sobre a cidade, constituiu uma importante arena do espaço público e da esfera pública na revisão do PD. A partir de uma concepção habermasiana, Lüchmann (2002, p. 06) afirma que a esfera pública se realiza pela “participação igualitária e pública de um sujeito plural que discute os problemas a partir de um processo comunicativo e dialógico onde prevalece a autoridade do melhor argumento”. Isto se fez presencialmente nas reuniões do CONCID, com destaque para uma efetiva e ampla participação dos representantes da sociedade civil, o que não significa necessariamente ganhos para a maioria das pessoas que vivem na cidade.

De acordo com as atas das reuniões técnicas é possível observar diversos momentos de consenso quanto às modificações e destaques no texto da proposta. Mas também aconteceram discussões calorosas, tanto no que tange ao atraso no repasse das atas, do texto para as discussões e na mudança de datas para os encontros – o que dificultaria a participação de conselheiros que dependiam de transporte público –, quanto no que diz respeito a temas que são caros ao espaço urbano de São Luís, como as áreas de proteção ambiental, as zonas especiais de interesse social, os problemas nos empreendimentos imobiliários na zona rural, a mobilidade urbana e principalmente a questão que se refere ao avanço da zona urbana sobre a zona rural.

Na 6ª reunião técnica extraordinária foi decidido por unanimidade a revogação das leis que instituíram as ZEIS de Tajipuru (Lei nº 5.818/2013) e São Bruno (Lei nº 5.819/2013), transformadas em zonas urbana para receber habitações populares oriundas do PMCMV, mas que não foram efetivadas, voltando, portanto, a fazerem parte da zona rural do município (CONCID, 2018, p. 3). Na mesma reunião, o conselheiro Lucas Aragão (FIEMA) propôs, ao ver o mapa sobre a delimitação urbana e rural, que “a área de propriedade da ALUMAR seja classificada como zona urbana e não tenha seu uso restrito para possibilitar a expansão de

lagos de resíduos já existentes e regulamentados por Decreto Estadual”⁷⁵ (CONCID, 2018, p. 3). Tal proposta foi rechaçada por ampla maioria, 16 votos contra, 1 a favor e 1 abstenção.

Os “lagos de resíduos” ou Área de Resíduos de Bauxita (ARBs) são reservatórios que armazenam uma mistura de óxidos de alumínio, ferro, silício e titânio, formando uma lama avermelhada. São propriedade do Consórcio de Alumínio do Maranhão (ALUMAR), formado pela fusão de três mineradoras transnacionais, a Alcoa, a Rio Tinto e a South 32, que mantêm 7 (sete) grandes lagoas, com diques de até 25 metros de altura, localizados na zona rural, ao sul do município, compreendendo uma área de 50 hectares (ver mapa da figura 37). Apesar da empresa afirmar que segue “os mais altos padrões internacionais e trabalha alinhada às várias agências ambientais e regulatórias [...] planejando e implantando modernas tecnologias” (LINHARES, 2019), é sabido que no Brasil há exemplos de vazamentos de rejeitos de alumínio que causaram graves impactos socioambientais, como no emblemático caso da empresa norueguesa Hydro Alunorte em Barcarena, Pará em 2018⁷⁶.

Figura 37 – Área de Resíduos de Bauxita da ALUMAR, na zona rural



Fonte: Google Earth (2021)

⁷⁵ Horácio Antunes chegou a afirmar que “o representante da FIEMA no Conselho da Cidade era um funcionário da ALUMAR” (informação verbal) - Entrevista realizada em 12 de dezembro de 2019. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor).

⁷⁶ Treze comunidades ribeirinhas, que dependem dos recursos naturais dos igarapés Bom Futuro, Burajuba e dos rios Murucupi e Tauá, na bacia do rio Pará, em Barcarena, viram seus quintais e poços artesanais serem tomados por uma lama vermelha em 16 de fevereiro de 2018. Os danos ambientais foram grandes, houve contaminação na bacia do Rio Pará afetando 40 mil pessoas, constatado por laudo do Instituto Evandro Chagas (BARBOSA, 2018; CARNEIRO, 2021). Para mais detalhes sobre o vazamento em Barcarena, consultar o Relatório Final da Câmara dos Deputados elaborado pela ‘Comissão Externa das Bacias de Rejeitos de Mineração em Barcarena/PA’, publicado em out de 2018, sob coordenação do então deputado federal Edmilson Rodrigues (PSOL-PA), disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1690142.

Merece destaque a 7ª reunião técnica extraordinária, cuja pauta versou sobre o Título III da proposta: a Política Rural; e contou com a presença do então Secretário Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento, o Sr. Ivaldo Rodrigues, que explanou as ações e projetos realizados por sua pasta. Alguns conselheiros, não nominados na ata, fizeram reivindicações, a primeira delas foi o “descumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor vigente, sobretudo a ausência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável⁷⁷” (CONCID, 2018, p. 1), algo confirmado pelo Secretário, o que demonstra, mais uma vez, o descaso por parte do poder público municipal em efetivar instrumentos contidos no PD de 2006.

As reuniões técnicas serviram para que conselheiros oriundos de comunidades rurais e da periferia da cidade trouxessem ao conhecimento do poder público municipal demandas e problemas que afetavam os territórios que vivem⁷⁸. De acordo com a mesma ata da 7ª reunião, diversos representantes das comunidades rurais destacaram “não haver infraestrutura, serviços públicos e projetos na zona rural para garantir desenvolvimento agrícola [...] regularização fundiária, valorização e expansão da agricultura familiar, transporte adequado e obras de esgotamento sanitário” (CONCID, 2018, p. 1-2).

No dia 14 de março de 2018 ocorreu a 9ª reunião técnica e tinha como pauta principal tratar a questão do Mapa de Vulnerabilidade Sócio-Ambiental, previsto no PD de 2006 e que nunca havia sido apresentado pelo poder público. Chama atenção o que consta na ata da reunião em que o presidente do INCID e conselheiro José Marcelo do Espírito Santo fala sobre o mapa, de acordo com o documento: “ele está em processo de finalização e apresentou elementos conceituais, metodologia e um histórico de informações usadas na elaboração do referido Mapa, comprometendo-se em finalizá-lo para ser discutido no Conselho” (CONCID, 2018, p. 3).

Curiosamente, até o fim das reuniões técnicas no Conselho da Cidade, o Mapa não foi apresentado, segundo a ata da 38ª reunião, ocorrida em 14 de novembro de 2018, José

⁷⁷ Exposto nos Incisos II e III respectivamente, no Art. 19º da Lei nº 4.669/2006.

⁷⁸ Alguns exemplos são emblemáticos. O Conselheiro Alberto Cantanhede (o Beto do Taim), representante da Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas do Extrativismo Costeiro do Maranhão – COFREM interveio em diversas reuniões técnicas, quase sempre explanando sobre problemas que atingem a zona rural da qual é morador, na 26ª reunião técnica e de acordo com sua ata, ele menciona que uma empresa desmatou cerca de 10 hectares na comunidade Porto Grande, que fez denúncia à SEMA e ao IBAMA e pedia esclarecimentos à prefeitura. No mesmo encontro, afirmou que na estrada do Porto Grande, depois da Vila Maranhão, havia a presença de mineradoras de pedra e areia que estava descartando materiais de construção civil em locais indevidos e que outra empresa de nome Bital, estava despejando esgoto oriundo de banheiros químicos no mangue e pediu para houvesse uma verificação por parte do poder público (CONCID, 2018, p. 2-3).

Marcelo respondeu à conselheira Suely Gonçalves⁷⁹ que “desde quando voltou a presidir o INCID em 2009, ele nunca teve acesso, nunca soube ou trabalhou com dados coletados no trabalho de campo para a elaboração do mapa de vulnerabilidade” (CONCID, 2018, p. 4), o que configura uma contradição, já que em março ele havia mostrado conceitos, metodologia e histórico sobre o mapa. O fato é que, com ou sem trabalho de campo, o poder público municipal, responsável por elaborar o Mapa de Vulnerabilidade Sócio-Ambiental, previsto para ficar pronto no início de 2007 pelo PD de 2006, não cumpriu com a sua responsabilidade, o que nos faz inferir que os estudos que resultariam no mapa indicariam impossibilidades de ocupação do solo por riscos de contaminação de águas subterrâneas da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), como mostrado no mapa da figura 32.

É importante ressaltar, a partir de uma visão ideal, que um mapa de vulnerabilidade sócio-ambiental como ferramenta, permite ao planejador tomar decisões sobre a ocupação mais racional e controlada do espaço urbano, minimizando, não apenas os riscos de contaminação e poluição de lençóis freáticos, dos cursos de água, de deslizamentos e de enxurradas (VEYRET, 2007), mas também as que se referem à exclusão social e à subcidadania urbana (KOWARICK, 2009), protegendo assim a vida dos habitantes da urbe. A questão é que, amiúde, os interesses de mercado prevalecem sobre os interesses da maioria.

Os temas acessibilidade, mobilidade e política de habitação predominaram em 8 encontros técnicos, do 10º até o 17º. Assim como em outros temas, nesses encontros apareceram muitas demandas apresentadas pelos conselheiros, a exemplo da conselheira Jussara Freire (UEMA) que, segundo a ata da 10ª reunião técnica, fez a seguinte afirmação depois da explanação do servidor da SEMURH, Thiago Rodrigues sobre ações da prefeitura, lamentando

a apresentação do Thiago pela falta de dados, de detalhes sobre o diagnóstico da acessibilidade, de qual seria o universo da qualidade de imóveis ilegais. Também questionou o plano de ações, já que se falou em grandes avenidas; qual o prazo, quantidade de servidores neste plano, quantos imóveis seria possível fazer por semana, por mês, qual o resultado da efetividade dessa ação, já que a prefeitura tem 10 anos de gestão (CONCID, 2018, p. 2).

Outra manifestação com crítica ao poder público municipal veio do conselheiro Josuel Silvestre Silva (ACIB), que deu ênfase a um assunto vivenciado nesses momentos chuvosos na cidade de São Luis, a drenagem da água das chuvas, falando da ausência de

⁷⁹ A conselheira Suely Gonçalves, representante do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas do Estado do Maranhão (STIU-MA), havia solicitado fosse mostrado na 38ª reunião técnica. Alegou que houve um trabalho de campo para a elaboração do Mapa depois da aprovação do PD de 2006, solicitado pelo CONCID em parceria com a UEMA, UFMA e CAEMA (CONCID, 2018, p. 3).

drenagem e planejamentos para efetivá-la e que a cidade anda enfrentando alagamentos constantes e disse: “isso torna-se uma bola de neve, pois a cidade fica totalmente parada” (CONCID, 2018, p. 1).

As duas manifestações acima mostram a insatisfação de conselheiros sobre ações efetivas do poder público municipal em relação a problemas comuns na cidade. É possível perceber nas atas a convocação de servidores e secretários para explanarem as ações da prefeitura, que, no geral, não satisfazem parte dos conselheiros por não apresentarem planos concretos e de ações.

Figura 38 – 14ª e 36ª reuniões técnicas extraordinárias do CONCID



Fonte: CONCID (2018).

Outra questão colocada na 14ª reunião técnica realizada no dia 25 de abril de 2018 (ver foto da figura 38) diz respeito à questão da Lei 6.292/2017, que dispõe sobre a Mobilidade Urbana de São Luís. Segundo alguns conselheiros, como Ângela Maria (MDI) e os observadores Kadu Vassoler e Marcela Medeiros, a lei foi aprovada às pressas e não prevê participação popular, algo contestado pelo representante da SMTT, o Sr. Manoel Cruz, ao afirmar que a lei possui conselho com representação da sociedade ludovicense (CONCID, 2018, p. 2). Houve destaques e inclusões de Incisos e Artigos na proposta que compõe o Título V, com 27 artigos, intitulado “Da política de acessibilidade universal e da política de mobilidade”.

Outro tema que exigiu bastante discussão e tempo se referia às questões ambientais. Os debates ficaram restritos muito ao cuidado com palavras e expressões no texto da proposta, como na discussão sobre o Inciso XVIII, do Artigo 103º, que trata dos objetivos da Política Municipal de Meio Ambiente, que se referia à implantação de empreendimentos geradores de resíduos, incluindo os de alto risco ambiental. De acordo com a ata da 22ª reunião técnica extraordinária

O conselheiro Horácio Antunes (UFMA) declarou sua preocupação com o artigo discutido, afirmando que São Luís era uma cidade com índices de poluição extremamente altos. Colocou situações em exposição, como as denúncias feitas a respeito dos peixes no rio dos Cachorros estarem contaminados por sangue adquiridos através do descarte inadequado dos resíduos de matadouros próximos; e por último também falou sobre a poluição industrial. Posteriormente, por questão de ordem da palavra, o conselheiro Lucas Aragão (FIEMA) falou que o problema não era o desenvolvimento, mas sim o desenvolvimento sem controle. Alegou que deveria permanecer a palavra “controlar”, pois existiam serviços essenciais geradores de resíduos que não podem ser restringidos [...] seguidamente o conselheiro Fernandes Cavalcante (ADEMI) concordou com Lucas Aragão e exprimiu que talvez existissem mais problemas sociais do que de saúde em decorrência da não existência de empregos e que não se podia restringir algo que gere desenvolvimento da cidade por causa de “achismos” (CONCID, 2018, p. 4)

É possível perceber que os representantes do mercado em São Luís – FIEMA e ADEMI – agem de forma a colocar as expressões “desenvolvimento” e “empregos” no centro de seus discursos, como algo bom para a cidade, por isso a palavra “restringir” seria negativa para São Luís e a palavra “controlar”, derivada da proposta do poder público municipal, seria mais adequada.

Sánchez (2010) afirma que os agentes econômicos privados e seus respectivos representantes, devido à globalização e seus fluxos de conexão com mercados estrangeiros, pressionam os governos locais para o exercício de sua capacidade racionalizadora. Neste caso, ao que tudo indica, não só pressionam como se confundem com o poder local, construindo alianças; pouco importa se os peixes do rio dos Cachorros estejam contaminados ou se os índices de poluição atmosférica na zona rural e industrial estejam altos, segundo a lógica do

mercado, a cidade precisa se desenvolver e gerar empregos, custe o que custar. Ainda de acordo com a mesma ata, o conselheiro Elio Pantoja (APRUMA) falou

as colocações do conselheiro Horácio Antunes não eram “achismos”, era uma constatação e tem relatórios das próprias empresas no processo de monitoramento ambiental que informam os índices de partículas poluentes de São Luís ultrapassam os padrões aceitáveis pelo CONAMA [...] disse ainda que a ideia de desenvolvimento em São Luís é uma falácia, e que nas comunidades existem empregos, porém quando as empresas vêm e se instalam há uma destruição desses empregos (CONCID, 2018, p. 4)

As palavras do conselheiro Elio Pantoja podem ser confirmadas por um estudo sobre a qualidade do ar complementar⁸⁰ ao EIA RIMA do Distrito Industrial de São Luís, encomendado pelo Governo do Estado do Maranhão que atestam a “ultrapassagem dos limites da Res. CONAMA 03/90 para PTS [Partículas Totais em Suspensão], MP₁₀ [Poeira Mineral de Indústrias] e NO_x [Óxidos de Nitrogênio], mostrando a necessidade de monitoramento da qualidade do ar da região” (SEINC/AIRES, 2017, p. 108).

Nesta mesma reunião técnica, os representantes dos empresários silenciaram sobre a questão da poluição atmosférica e quando a conselheira Suely Gonçalves (STIU-MA) afirmou que São Luís é uma cidade do mercado e não uma cidade de direitos, o representante das empresas do mercado imobiliário, Fernandes Cavalcante (ADEMI) respondeu-lhe que o que gera riqueza no Maranhão é o agronegócio e as indústrias, dois segmentos, segundo ele, que geram empregos diretos e indiretos (CONCID, 2018, p. 5).

A 37ª reunião técnica extraordinária, realizada em 7 de novembro de 2018 foi, de longe, a que houve as discussões mais acaloradas entre os conselheiros, isto porque foi nela que a prefeitura de São Luís, através do INCID, apresentou o mapa com a delimitação urbana e rural (ver figura 39). Das 45 reuniões analisadas foi a que possuiu o segundo maior quorum, 26 dos 30 conselheiros estavam presentes, só perdeu para a 43ª reunião que contou com 28 representantes aptos a deliberar e ela aconteceu após as audiências públicas, no dia 2 de abril de 2019, tendo como pauta justamente os limites urbano/rural para serem definitivamente votados. De acordo com a ata da reunião, a primeira intervenção foi a do conselheiro Elio Pantoja, sendo prontamente respondida pelo conselheiro José Marcelo:

Elio Pantoja (APRUMA) perguntou como estava sendo construída a proposta para o mapa de 2018 considerando a demanda de pelo menos 20 comunidades da Zona Rural 2 para a Reserva Extrativista de Tauá-Mirim. José Marcelo (INCID) respondeu que recebeu o conselheiro Alberto Cantanhede (COFREM) e Horácio Antunes (UFMA) em dezembro de 2014 para discutir formalmente o tema de revisão do Macrozoneamento Ambiental e da lei de Zoneamento e recebendo a mesma informação que Elio Pantoja colocou. Afirmou que a partir daquele

⁸⁰ Para mais detalhes sobre questão da poluição atmosférica na zona industrial e portuária de São Luís, a apropriação deste território por interesses econômicos, seus impactos e sua relação com a revisão do Plano Diretor, consultar o item 5.2 deste trabalho.

momento, as cartografia e propostas de prefeitura foram para um circuito de discussão pública com 13 audiências [...] disse que as comunidades foram ouvidas [...] pautou que diante de todas as diferentes colocações de “diferentes vozes” o INCID elaborou a sua proposta (CONCID, 2018, p. 3).

Se for sobreposto, o mapa da proposta de Zoneamento de 2014 com o mapa da delimitação urbana/rural do atual projeto do Plano Diretor há muitíssimas semelhanças. Boa parte da zona rural a oeste da BR-135 desaparece na atual proposta, com exceção de partes do território centro-norte e centro-sul da microbacia do Rio dos Cachorros, como mostra o círculo vermelho do mapa da figura 39. É importante frisar que o “circuito de discussão pública” e suas audiências foram invalidados pelo MPE, que encontrou problemas de publicidade e pouquíssima participação da população no processo, como já foi discutido neste trabalho. Ainda segundo a ata da 37ª reunião técnica,

O conselheiro Saulo Arcangeli (CSP-CONLUTAS) falou que a prefeitura passou por cima da lei do Plano Diretor de 2006, tanto do Mato Grosso, quanto da questão dos lagos da ALUMAR, a serviço das grandes empresas. Colocou que os conselheiros não reconheciam as 13 audiências, nem mesmo o MPE, pois a prefeitura estava errada em discutir Plano Diretor e Lei de Zoneamento juntas. Afirmou que o intuito do mapa que estava sendo proposto era matar ambientalmente a ilha de São Luís: “se acaba com grande parte da zona rural, isola Taim e Rio dos Cachorros, para depois passar por cima” (CONCID, 2018, p. 5).

Sem entrar no mérito dos interesses da insatisfação do conselheiro Saulo Arcangeli em relação à delimitação urbano/rural, fica clara a tendência de se fazer uma pressão futura sobre o território onde estão as comunidades citadas pelo conselheiro, que de acordo com o mapa da figura 39 está cercado por uma área urbana que, caso a proposta seja aprovada, abrigará mais empreendimentos industriais e também portuários. Por outro lado, conselheiro José Marcelo (INCID), afirmou

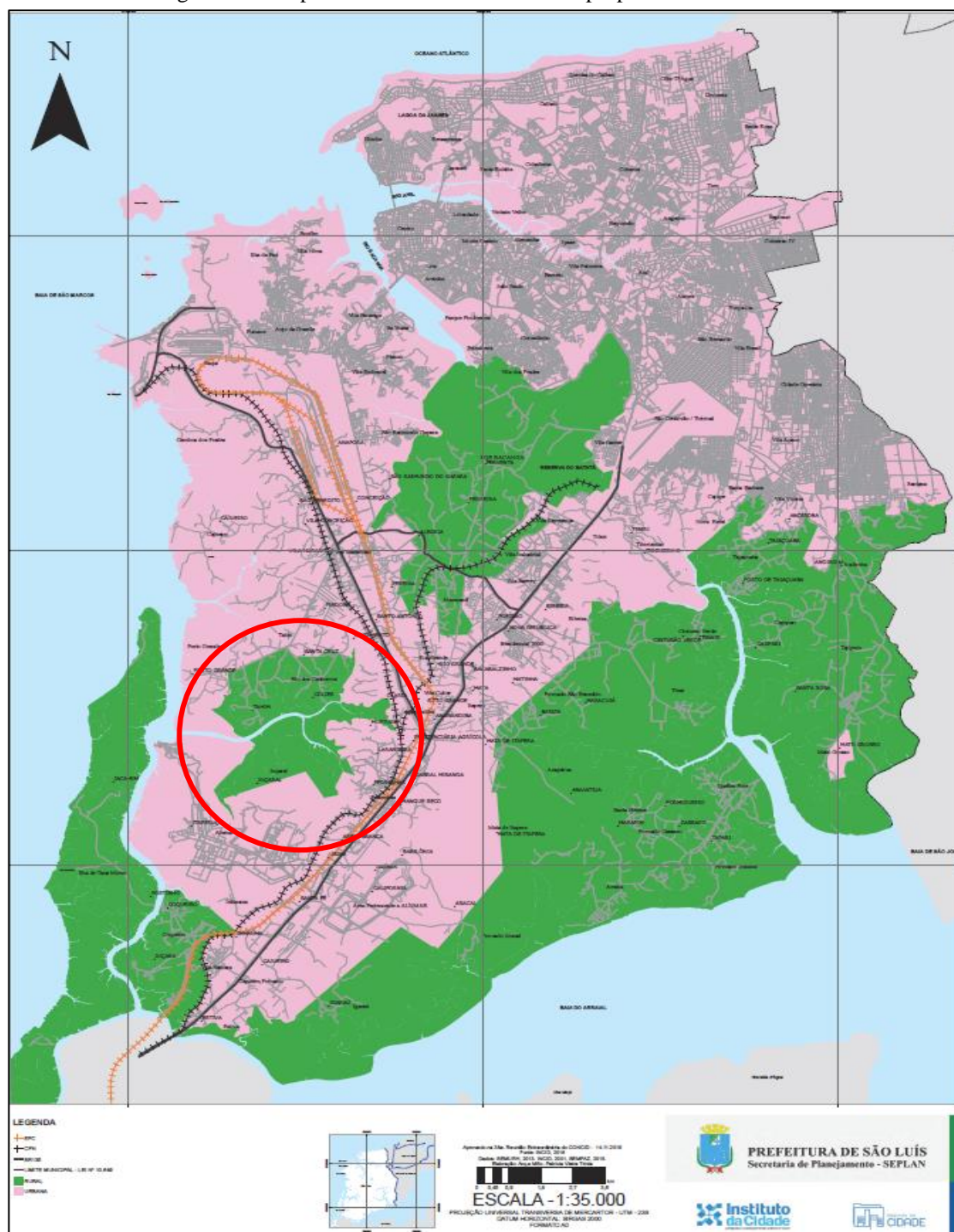
Que colocava a disposição qualquer documentação necessária ao mato grosso e aos lagos da ALUMAR. Com relação às audiências, pautou que o MP não se pronunciou, acatou o que foram duas reivindicações dos conselheiros e fez um inquérito para solucionar o mesmo, estava-se respondendo a um TAC, logo, o final do processo não foi julgado de forma alguma. Colocou que a prefeitura não errou, pois, a decisão que diz que o Plano Diretor é superior à Lei de Zoneamento, portanto, deveriam ser separados dos processos de revisão técnica, participação popular, audiência pública e câmara municipal, foi uma decisão que o MP apontou como necessária ao final de 2016 (CONCID, 2018, p. 6).

O conselheiro José Marcelo (INCID), representante da prefeitura, ao responder o Saulo Arcangeli (CSP-CONLUTAS), afirmou que colocaria à disposição os documentos referentes ao Mato Grosso e os lagos da ALUMAR⁸¹ e ratificou a importância do cumprimento do TAC feito entre Ministério Público e Prefeitura obedecendo a legislação, por outro lado, José Marcelo silencia sobre a questão levantada por Saulo Arcangeli sobre as

⁸¹ Na 40ª reunião, a conselheira Suely Gonçalves (STIU) afirmou ter pedido a relação de alvarás e licenças dos lagos da ALUMAR e os mesmos não foram encaminhados ao Conselho (CONCID, 2018, p. 5). Após análises das 45 atas do CONCID, não foi encontrado o atendimento desta solicitação.

comunidades presentes no Rio dos Cachorros, que ficarão cercados por áreas urbanas que servirão aos interesses industriais, portuários e imobiliários.

Figura 39 – Mapa com limites urbano/rural da proposta do Plano Diretor



Fonte: INCID (2018).

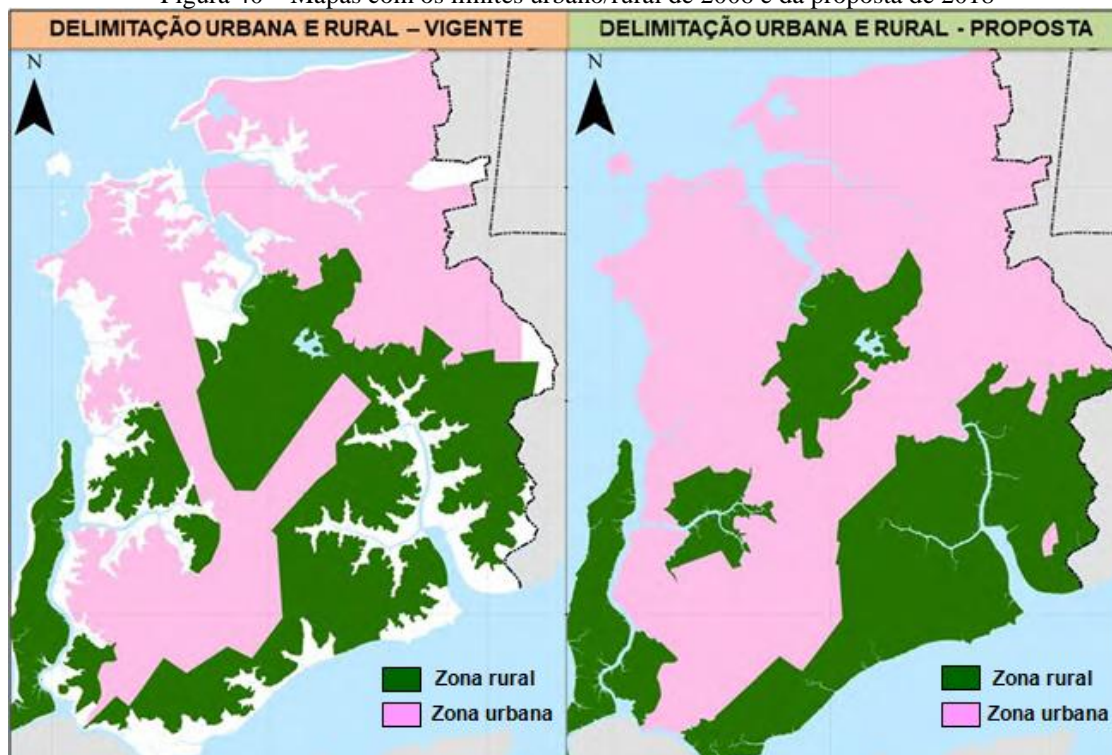
O Conselheiro Josuel Silvestre (ACIB) também afirmou não entender por que “o verde isolado” e qual foi a intenção de fazer o entorno como zona urbana, em seguida José Marcelo afirmou que a cartografia de 2006 e de 2018 “batia” (CONCID, 2018, p. 6), mas é

possível perceber diferenças entre os mapas de 2006 e 2018 no que diz respeito a delimitação urbano/rural.

A partir da comparação entre os mapas acima é possível ter a noção das diferenças entre a zona urbana em 2006 (mapa da esquerda) e a zona urbana na proposta de 2018 (mapa da direita). Em 2006 a cota altimétrica de 5 metros, representada pelos manguezais, está na cor branca, como se não fosse nem rural, nem urbano. Na proposta de 2018, parte do ecossistema costeiro é zona urbana, outra parte é zona rural, foi desta forma que os representantes da prefeitura de São Luís apresentaram a cartografia da divisão urbano/rural na 37ª reunião extraordinária do CONCID. Após outros questionamentos de conselheiros ligados aos movimentos sociais e populares, José Marcelo (INCID) afirmou que

não se poderia parar todo e qualquer processo de análise e aprovação nessas áreas por se estar desde 2014 em processo de revisão. Seguidamente, o conselheiro Hermes Neto (SINDUSCON) falou que a cidade é dinâmica, não podendo engessá-la: “uma área rural pode virar área urbana, mas uma área urbana jamais vai virar uma área rural [...] o observador Edson Branco (SEINC) disse que foram criadas 3 RESEX’s no Maranhão e que existe um estudo em que a criação de mais uma RESEX iria inviabilizar o distrito industrial de São Luís [...] o observador René Pires explanou porque as indústrias e empresas tinham preferência a serem instaladas em São Luís e informou os investimentos previstos para a mesma (CONCID, 2018, p. 7-8).

Figura 40 – Mapas com os limites urbano/rural de 2006 e da proposta de 2018



Fonte: INCID (2018).

Novamente, sem entrar no mérito das motivações dos conselheiros José Marcelo (INCID) e Hermes Neto (SINDUSCON) e também dos observadores Edson Branco (SEINC) e René Pires sobre a questão do mapa urbano-rural da proposta, fica claro o alinhamento entre

representantes do poder público – dentre eles alguém da Secretaria Estadual de Indústria e Comércio (SEINC), e do empresariado do ramo construtor, justamente porque a proposta transforma territórios da antiga zona rural, em zona urbana, aptos a receber investimentos do capital industrial e imobiliário.

O conselheiro Jorge Araújo (SECID) cobrou que o mapa fosse colocado em votação em virtude do horário adiantado, a conselheira Ângela Medeiros (MDI) pediu que os presentes fizessem uma reflexão, que tivessem sensibilidade humana sobre os possíveis impactos ambientais e de poluição que a cidade receberia caso o mapa fosse aprovado e pediu que o mapa não fosse colocado em votação na reunião, para que as comunidades fossem consultadas e chamadas para estarem presentes; a conselheira Wellintânia Freitas (SEMMAM) sugeriu que a reunião fosse estendida para que houvesse mais esclarecimentos e porque o tema era polêmico (CONCID, 2018, p. 8). Representantes da Câmara de Vereadores e da Secretaria Estadual das Cidades, dentre outros, foram a favor da votação; a conselheira Janette Amorim (UEMP) sugeriu que a votação fosse nominal. A proposta 1 que o mapa não fosse votado nesta reunião, e a proposta 2 que fosse votado na reunião. O presidente Gustavo Marques pôs em votação e o resultado foi:

Os conselheiros Tito Carvalho (IFMA), Suely Gonçalves (STIU), Roberta Figueiredo (UFMA), Janette Amorim (UEMP), Josuel Silvestre (ACIB), José Diniz (MNLN), Elio Pantoja (APRUMA), Cleuson Alves (STTR) e Ângela Medeiros votaram na proposta 1, totalizando 9 votos. Para a proposta 2 votaram os conselheiros Itamargarethe da Conceição (CÂMARA), Ane Karina (CÂMARA), Arthur Baldez (ASSEMBLEIA), Hermes Neto (SINDUSCON), Lucas Aragão (FIEMA), Luis Fernando (CAU), Luciana Arantes (IMPUR), José Marcelo (INCID), Wellintânia Freitas (SEMMAM), Jucicleide Silva (SEMURH), Lília Porto (SEMFAZ), Lourenço Conrado (SEPLAN), Paulo Henrique (SMTT), Gabriela Camões (ADEMI), Gustavo Marques (SEMPE) e Jorge Araújo (SECID), totalizando 16 votos para a proposta 2, que foi colocada em votação [...] os conselheiros que votaram a favor da aprovação do mapa foram os mesmos que votaram na proposta 2 (CONCID, 2018, p. 8-9)

Na sua declaração de voto, a conselheira Ângela Medeiros (MDI) disse que: “vai ter resistência, resistência e resistência” Logo após houve a declaração de voto de Roberta Figueiredo (UFMA): “Eu queria considerar o desrespeito de pessoas que nunca freqüentaram este conselho, nos trabalhos que fizemos aqui durante meses e que hoje vieram só para aprovar esse mapa” (CONCID, 2018, p. 9).

De fato, a ata da 37ª reunião técnica extraordinária demonstra, como dissemos no início desta seção, que houve uma presença grande de conselheiros aptos a deliberarem. Analisando as atas, é possível perceber que a maioria dos 30 (trinta) conselheiros, incluindo seus suplentes, teve uma frequência superior a 60% nas 45 reuniões, com exceção dos

representantes da Federação de Entidades Comunitárias Rurais (FECRUS), que não estiveram em nenhuma das reuniões.

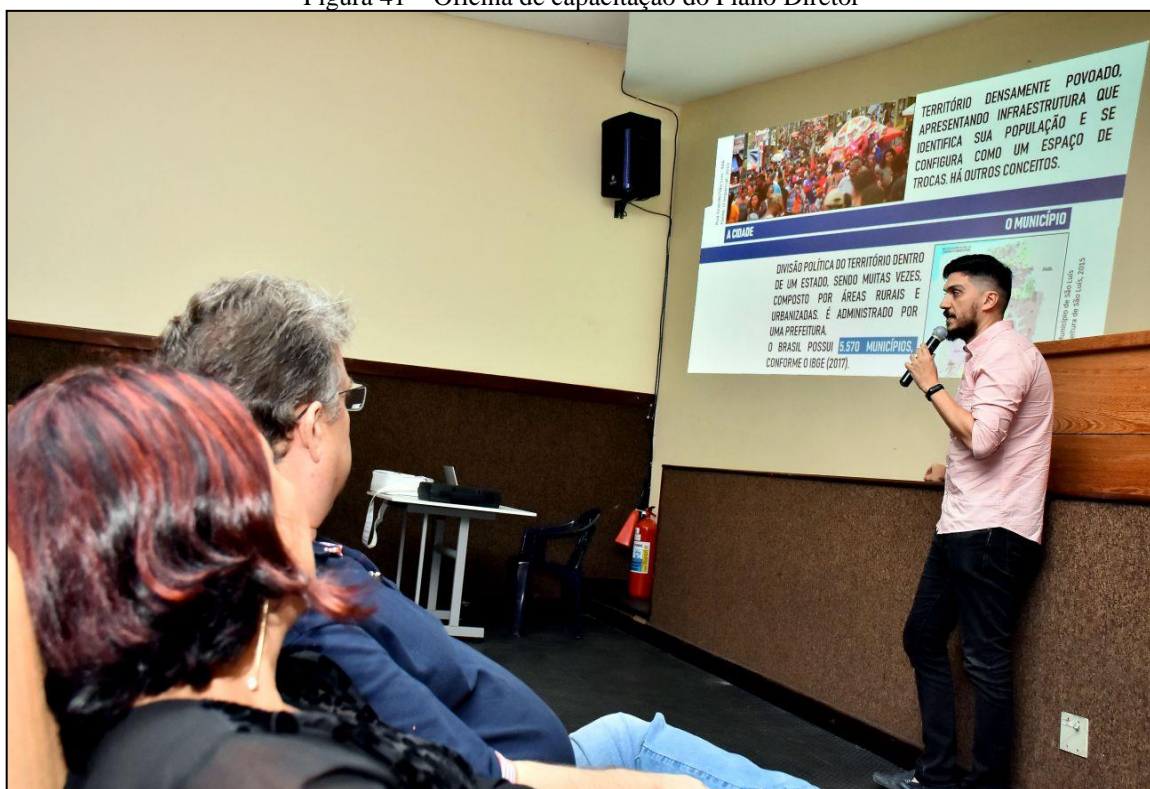
É possível destacar também baixa frequência de três outras representações, são elas a da Assembleia Legislativa, que teve uma frequência de 46,6% e dos dois representantes da Câmara Municipal, um com frequência de 35,5% e outro com a baixíssima frequência de 17,7%. Foi possível perceber que estas três representações estiveram presentes nos momentos mais discutíveis da proposta, sobretudo os referentes à aprovação dos mapas com a delimitação urbano/rural (37ª reunião), de macrozoneamento ambiental⁸² e urbano (38ª e 39ª reuniões) e também sobre rediscussão do mapa urbano/rural na 43ª reunião pós-audiências públicas, seus posicionamentos foram alinhados aos do Executivo Municipal e aos dos empresários. Na 39ª reunião técnica extraordinária, o mapa de Macrozoneamento Urbano foi aprovado sem maiores problemas, haja vista sua semelhança com a atual proposta, com exceção das áreas de expansão para territórios rurais, bastante discutido na 37ª reunião e que se discutirá mais adiante nesta tese.

Na 40ª reunião técnica extraordinária, realizada em 5 de dezembro de 2018, houve uma discussão sobre o calendário das 2 oficinas de qualificação/capacitação e das 9 audiências públicas, embora fosse levantado por alguns conselheiros, - Suely Gonçalves (STIU), Saulo Arcangeli (CSP-CONLUTAS) e Donatília de Fátima (ONG Moradia e Cidadania) - uma proposta de calendário bem curta e rápida para as oficinas e audiências, foi aprovado tanto o calendário, como a metodologia das audiências (CONCID, 2018, p. 3-5).

As oficinas foram realizadas nos dias 14 e 15 de dezembro de 2018 (ver figura 41), ministradas pelo arquiteto e presidente da Fundação Municipal de Patrimônio Histórico à época, Aquiles Andrade, que, de acordo com a 41ª reunião técnica realizada em 12 de dezembro de 2018, explanaria sobre o histórico da política urbana em geral e no Brasil, focando na função social da propriedade e da cidade, das diretrizes do Estatuto da Cidade e seus principais instrumentos, dos municípios que deveriam elaborar Planos Diretores, como ocorrem os processos de revisão e elaboração dos mesmos, além da própria estrutura e processo do PD de São Luís (CONCID, 2018).

⁸² Na 38ª reunião para discussão do mapa de Macrozoneamento Ambiental, houve a votação em majoritária para que o mapa fosse votado no mesmo dia, mais uma vez houve alinhamento entre os representantes do Executivo e Legislativo (municipal e estadual) com os setores empresariais (CONCID, 2018, p. 7). O mapa de Macrozoneamento Ambiental nas reuniões do CONCID passaram sem haver maiores discussões, que intensificariam durante as audiências públicas e nas reuniões técnicas posteriores a tais audiências, como a questão da redelimitação da área de dunas no litoral norte, a divisão do Sítio Santa Eulália e a redução das áreas de recarga de aquíferos.

Figura 41 – Oficina de capacitação do Plano Diretor



Fonte: Acervo da Prefeitura de São Luís (2018).

Analisando o que foi discutido nas reuniões técnicas extraordinárias a partir das atas, fica nítida a intensa participação dos movimentos sociais e populares⁸³, incluindo sindicatos de trabalhadores, uniões de moradores e comunidades, associações comunitárias e entidades acadêmicas. Estes agentes sociais tiveram uma boa frequência nas reuniões de um modo geral, mesmo com toda dificuldade de deslocamentos via transporte público de áreas periféricas e rurais para a Escola de Governo do município, localizada em bairro nobre da capital maranhense. Segundo Pereira, A. (2012, p. 79),

O papel dos movimentos sociais contemporâneos é promover a democratização das relações sociais dentro da sociedade civil, através da redefinição de papéis, normas, identidades (individuais e coletivas), conteúdo e modos de interpretação de discursos existentes nesta esfera.

A participação não se deu só nas frequências, mas também na participação ativa, com a inclusão de destaques, sugestões, dúvidas em toda a proposta, o que acabou por fortalecer laços de solidariedade entre seus membros, aglutinados, em sua maioria, em torno do Movimento de Defesa da Ilha, organização popular fundada em 2015 nas dependências do Sindicato dos Bancários em São Luís por um grupo de pesquisadores da Universidade Federal

⁸³ Destaco a efetiva participação e frequência nas discussões da proposta os seguintes conselheiros (as) entre titulares e suplentes: Suely Gonçalves, Saulo Arcangeli, Angela Medeiros, Horácio Antunes, Elio Pantoja, Roberta Figueiredo, Josuel Silvestre, Alberto Cantanhede, Cleuson Alves, Tito Carvalho, Clovis Amorim e Janette Amorim.

do Maranhão ligados ao Grupo de Estudos Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente (GEDMMA), habitantes e lideranças comunitárias da zona rural, além de estudantes de graduação e pós-graduação, sindicalistas, jornalistas, advogados, ativistas e outros agentes sociais do campo progressista. O MDI surge em virtude das ameaças às comunidades rurais contidas na proposta do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2015, que previa ampliar a zona industrial e portuária para dentro dos limites de territórios rurais como o Cajueiro, a fim de atender os interesses de empresários na construção de um mega porto privado. A liderança do Movimento de Defesa da Ilha (MDI) é feita pelo sociólogo, professor e pesquisador Horácio Antunes de Sant'ana Junior, que já em 2004 havia se aproximado – junto com outras pessoas da academia –, dos habitantes da zona rural, mais especificamente das comunidades do entorno da bacia do Rio dos Cachorros e Taim que estavam sendo ameaçadas pela instalação de uma grande siderúrgica. Segundo Alves, E. (2016), com a visibilidade da situação, as comunidades passaram a ter apoio de segmentos da sociedade civil em 2004 formando um amplo movimento em rede denominado *Reage São Luís*.

Os representantes da Prefeitura municipal de São Luís, quais sejam o INCID, a SEMMAM e a SEMURH, também estiveram muito no debate ao longo das reuniões, pontualmente destaco a participação da SEMPE e do IMPUR, as outras secretarias pouco participaram das discussões. De acordo com as atas, é possível perceber, na maioria das vezes, uma postura neutra do presidente do CONCID Gustavo Marques na condução dos trabalhos, embora ele acumulasse a função de conselheiro, ou seja, totalmente alinhado com as ideias do poder público do qual faz parte. Os representantes empresariais da FIEMA, SINDUSCON e ADEMI, tiveram boa frequência nas reuniões, mas suas manifestações se davam nas situações que precisavam defender os interesses corporativos imobiliários, da indústria da construção civil e das grandes empresas, como Vale e ALUMAR.

No próximo tópico será debatido a natureza conceitual e jurídica das audiências públicas, o processo de realização das mesmas e qual sua importância para as discussões da proposta do Plano Diretor de São Luís.

4.5 As audiências públicas e os limites da participação

4.5.1 Natureza jurídica e conceitual das audiências públicas

Antes de entrar especificamente na questão das discussões realizadas nas audiências públicas no processo do Plano Diretor de São Luís, necessário se faz explicar

alguns conceitos e definições sobre a natureza e a função desta modalidade jurídica que deriva do Direito Administrativo.

Segundo Oliveira, R. (2015) denominou de Administração Pública Dialógica os preceitos constitucionais determinam o diálogo entre órgãos estatais e seus cidadãos. Com destaque para o art. 29, XII, da CF, em que aborda a colaboração referente ao planejamento municipal e para o art. 194, parágrafo único, VII, sobre a seguridade social. Trata-se de uma tendência da gestão administrativa de nossa época em realizar um chamamento da população às decisões administrativas.

A audiência pública, com instituto de participação popular, que se concretiza mediante o recebimento de quaisquer agentes sociais no dia, horário e local determinados em editais impressos no Diário Oficial, para que tenham a oportunidade para opinar, aconselhar, criticar; enfim, expor oralmente a posição que possuem sobre o tema predefinido (SILVA, SANTOS e PAULINO, 2003). Um assunto que exige o chamamento de uma audiência pública por se tratar de tema de interesse coletivo, cujos impactos afetarão a vida de uma coletividade, cuja voz precisa ser compreendida pelo órgão decisor.

Convém destacar o papel regulador do Conselho das Cidades (CONCIDADES). A MP nº 2.220/2001 instituiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). O Decreto nº 5.790/2006, criador do CONCIDADES, regulamenta essa MP, e define suas atribuições, que por sua vez, estabeleceu regras pelas Resoluções nº 25 e 34 de 2005 sobre os procedimentos para as audiências públicas do Plano Diretor.

Figura 42 – Manchetes sobre a extinção da PNPS e do SNPS



Fonte: Carta Capital (2019); Folha de São Paulo (2019); Brasil de Fato (2019); G1 (2021)

No Governo Dilma foi instituída no país a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), mediante Decreto nº. 8.243/2014⁸⁴. Seu objetivo era “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014). Pode-se notar no texto definições de sociedade civil, mesa de diálogo, audiência pública, ambiente virtual de participação social, entre outros, e o reconhecimento da participação como direito do cidadão, bem como a expressão de sua autonomia.

Para a PNPS, a audiência pública é um “mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais” (BRASIL, 2014). O Decreto estabelecia as seguintes diretrizes sobre audiências públicas – art. 15, incisos: (i) ampla divulgação da convocação, com informação de objeto, metodologia e data/local da audiência; (ii) acesso irrestrito aos interessados/afetados; (iii) a sistematização das contribuições fornecidas pela população; (iv) publicidade dos resultados e do conteúdo dos debates; e por fim, (v) compromisso de resposta às propostas da população (art. 16).

Mesmo com a extinção do CONCIDADES e de sua resolução nº 25/2005, – que em seu Art. 8º estabelecia a finalidade das audiências públicas⁸⁵ nos PD’s – o EC determina em seu Art. 40, § 4, inciso I e no Art 43, inciso II, a realização de audiências e consultas públicas com os diversos segmentos da sociedade, a fim de garantir a participação e a gestão democrática da cidade (BRASIL, 2008). Segundo Grassi (2016), a audiência pública do Plano Diretor possui essa característica: possibilitar o diálogo entre administração pública municipal e sociedade civil (organizada ou não), na construção do planejamento urbano, com objetivo de

⁸⁴ O Decreto de instauração da PNPS e do SNPS foi revogado pelo presidente Bolsonaro através do Decreto nº 9.759/2019, que estabeleceu novas diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, isto na prática significou a extinção de 250 órgãos colegiados, comitês, conselhos e outras instâncias de participação democrática (SANTOS JUNIOR, DINIZ e SAULE JUNIOR, 2020, p. 76), dentre eles o CONCIDADES, que tinha por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. O CONCIDADES, inativo desde 2017, foi substituído pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), criado pela lei federal nº 13.844 de 18 de junho de 2019 e que até hoje nunca foi colocado em prática.

⁸⁵ Art. 8º “As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do EC, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos: I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local; II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população; III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes; IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença; V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa” (CONCIDADES, Res. 25 de 2005).

promover o desenvolvimento do município – nas esferas econômica, social e ambiental – de maneira a assegurar o bem-estar e a sadia qualidade de vida da população. Após essa exposição das etapas metodológicas da construção do PDP, passe-se ao debate dos conceitos doutrinários, especificamente, acerca da audiência pública e a sua vinculação ou não às decisões.

De fato, como se verá a seguir, as audiências públicas sobre a revisão do Plano Diretor de São Luís – com todos os problemas advindos de um calendário apertado e os horários problemáticos – constituíram relevante canal de debate e discussão, não somente sobre a proposta em si, mas um espaço amplo para falar sobre os problemas da cidade. Dito isto, será que a participação nesses espaços fora suficiente para que a população fosse atendida em suas demandas? As audiências serviram para uma participação efetiva dos habitantes de São Luís, incluindo os da zona rural? Ou as audiências foram vistas como mera formalidade para atender a recomendação do TAC entre prefeitura e MP?

5 – AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E A PROPOSTA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS: CINISMO, DISCURSO DESENVOLVIMENTISTA E USO DO TERRITÓRIO

O discurso que ouvimos todos os dias, para nos fazer crer que deve haver menos Estado, vale-se dessa mencionada porosidade, mas sua base essencial é o fato de que os condutores da globalização necessitam de um Estado flexível a seus interesses [...] a instalação dos capitais globalizados supõe que o território se adapte às suas necessidades de fluidez, investindo pesadamente para alterar a geografia das regiões escolhidas [...] não é que o Estado se ausente ou se torne menor. Ele apenas se omite quanto ao interesse das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente, ao serviço da economia dominante (SANTOS, M. 2021, p. 77).

5.1 As audiências públicas e a revisão do Plano Diretor de São Luís

Na 41ª reunião técnica extraordinária ficaram definidas as datas das audiências públicas para apresentação da proposta à população. No Diário Oficial do Município do dia 21 de dezembro de 2018 é publicado o Edital com a convocação das audiências públicas (ver Anexo F), totalizando 9 (nove) audiências a serem realizadas entre 15 de janeiro e 2 de fevereiro de 2019, metade delas na zona rural. A proposta 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.

As audiências públicas foram marcadas por muitos embates, que giravam em torno das discussões no 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.

Mesmo com a assinatura do TAC prevendo 2 oficinas de capacitação e 9 audiências públicas, houve críticas no que se refere ao calendário apertado e também aos horários das AP's, bem como a insuficiência de questões temáticas das oficinas, que não foram suficientemente claras e objetivas, além de pouco divulgadas, como colocou a conselheira Suelly Gonçalves na 41ª reunião técnica no Conselho da Cidade (CONCID, 2018, p. 3).

As Audiências Públicas, promovidas pela prefeitura de São Luís, foram iniciadas em 15 de Janeiro de 2019, sempre às terças, quintas e sábados, nos dias úteis entre 19h e 22h, e nos fins de semana, das 16h às 19h. Os locais para realização foram: 1. Faculdade Pitágoras; 2. Casa do Trabalhador (transferido para a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB); 3. Universidade Estadual do Maranhão - UEMA; 4. Centro de Convenções Pedro Neiva de Santana; 5. Faculdade Estácio; 6. Associação dos Moradores do Povoado Andiroba; 7. Universidade Federal do Maranhão - UFMA; 8. Federação das Indústrias do Estado do

Maranhão; 9. Associação de Moradores de Pedrinhas. Destaca-se que os maiores quórums e as maiores discussões sobre a proposta ocorreram na zona rural de São Luís.

Como destaca Costa, L. (2019, p. 97), até a realização da primeira audiência, não houve publicidade alguma na divulgação das AP's no rádio ou TV, isto ocorreu apenas no site da prefeitura de São Luís, em suas redes sociais, em alguns blogs, além de pouco destaque nos jornais locais. O então prefeito Edivaldo Holanda Júnior se fez presente em apenas uma audiência, realizada na OAB, e não permaneceu até o fim. O que chama atenção foi o silenciamento da FIEMA em seus canais de notícias e informações, já que em 31 de janeiro de 2019 ocorreu a penúltima AP no auditório de suas dependências, mas não houve divulgação nem antes e nem depois por parte do órgão de representação empresarial. De acordo com o que foi observado nas AP's, a dinâmica metodológica se dava a partir de apresentação da proposta por parte dos integrantes do Executivo Municipal, representados pelo INCID e CONCID. Após esta etapa, as explicações foram abertas às pessoas presentes para que tirassem suas dúvidas, apresentassem sugestões ou críticas. Segundo Grassi (2016, p. 146)

A audiência pública de elaboração ou modificação do Plano Diretor municipal, definida pelo Estatuto da Cidade, prevê que os debates com a população e associações representativas dos diversos segmentos da sociedade serão promovidos pelos Poderes Executivo e Legislativo municipais, bem como sua responsabilidade em dar publicidade e acesso a qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. Como descrito acima, em todos os procedimentos da construção do PDP haverá a participação popular (mediante representantes de bairros, comunidades, etc., ou de maneira individual).

Os debates ocorreram de fato nas 9 audiências e a questão central foi a ampliação da zona urbana, o que gerou discussões acirradas durante todas as AP's, tanto naquelas promovidas pelo Executivo Municipal, quanto nas realizadas pela Câmara. De acordo com a proposta, 8.643 hectares de zona rural dariam lugar à zona urbana. Horácio Antunes afirma

a grande questão das audiências está em torno do macrozoneamento nesta distinção entre zona urbana e zona rural e daí então que se chega na proposta, que desde 2015 houve um debate intenso de quais seriam as consequências [...] esse pra mim é o ponto central e fundamentalmente é essa discussão entre rural e urbano [...] tanto que lá em 2015 só queriam revisar o Macrozoneamento e aprovar a revisão do zoneamento (informação verbal)⁸⁶.

De acordo com as palavras de Horácio, o foco principal do Executivo Municipal era justamente ampliar a zona urbana, por isso a discussão sobre o macrozoneamento era importante, já que definiria a delimitação de novos territórios urbanos que abarcaria zonas portuárias e industriais na lei de zoneamento, como o próprio anteprojeto do zoneamento apresentado em 2015 demonstra. Desde a primeira AP, realizada na faculdade Pitágoras,

⁸⁶ SANT'ANA JUNIOR, Horácio Antunes de. Entrevista realizada em 12 de dezembro de 2019. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (Acervo do autor).

houve uma preocupação por parte dos integrantes da prefeitura em esclarecer que os critérios utilizados para a definição da área urbana e rural foram oriundos da base do IBGE, além disso, foram utilizadas imagens de 2009 do Aerocarta para chegar a essas conclusões, o que foi objeto de muitas críticas dos movimentos sociais, já que havia uma defasagem de 10 anos do território analisado, o que estaria fora da realidade.

Quase todas as críticas nas AP's sobre a construção metodológica que a prefeitura havia feito para a expansão da zona urbana em direção aos territórios rurais mirava essa desatualização cartográfica. Além disso, algo chamou muita atenção nas apresentações da proposta: não constam registros de visitas a campo, ou seja, a análise das imagens/fotos aéreas e os dados do IBGE, ao que parecem, não foram suficientes para dar sustentação à proposta de aumentar a zona urbana. A participação da população nas audiências ficou prejudicada pela rapidez com que se realizaram pelos horários nos dias de semana, sempre à noite. Para moradores da zona rural e da periferia ludovicense, que trabalham durante o dia e precisam pagar caro ao utilizar transporte público, a dificuldade de comparecer às reuniões foi grande. Mas no geral, houve uma razoável presença de pessoas nas audiências públicas, mesmo com as limitações, o que permitiu se perceber a nitidez dos diferentes discursos dos agentes envolvidos sobre a proposta, discurso compreendido aqui como prática social, muito mais que a reprodução de uma experiência vivida pelo narrador, mas uma estratégia política de posicionamento dentro dos embates sociais (FOUCAULT, 1996; COSTA, Y. 2019).

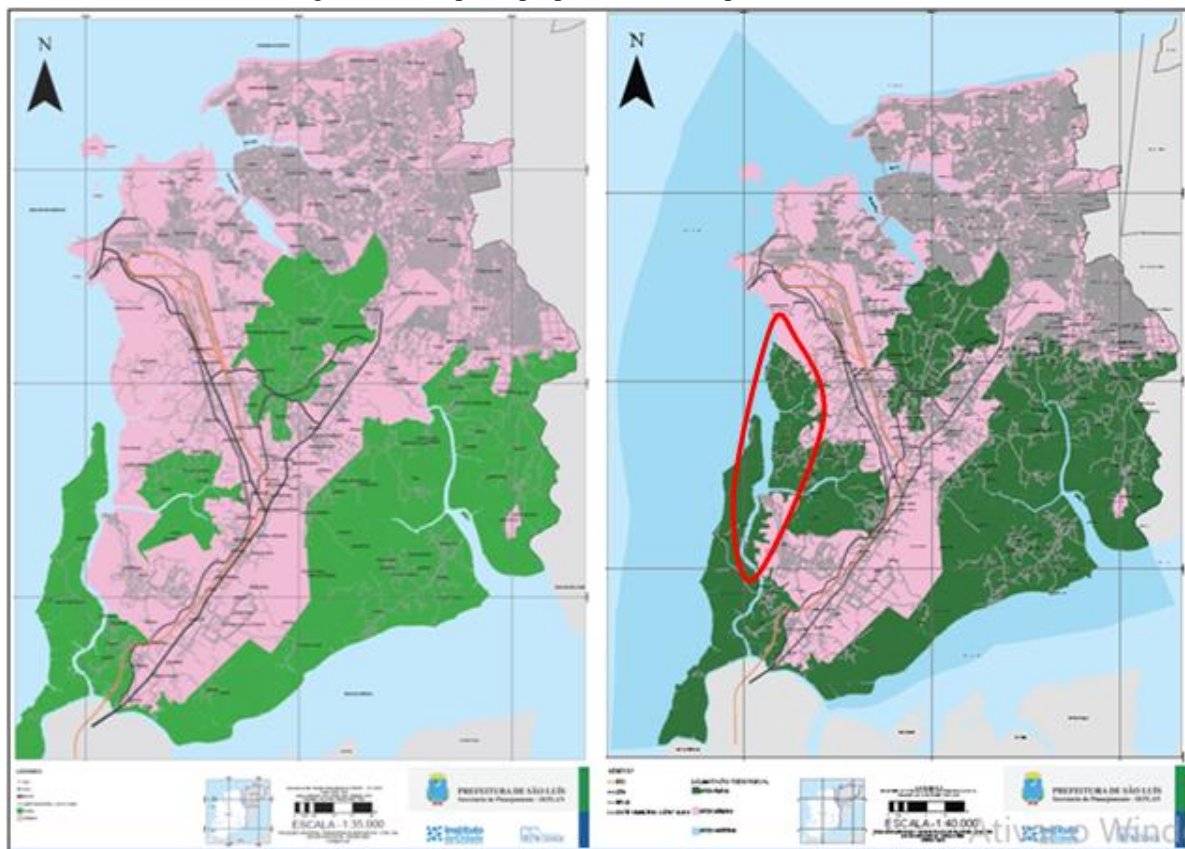
O discurso técnico da prefeitura nas AP's sobre a expansão de territórios urbanos, amparado por mapas e slides bem elaborados fora confrontado pelos movimentos sociais e habitantes da zona rural, que se viram ameaçados em seus modos de vida. Há muito tempo moradores da zona rural de São Luís se queixam da ausência de políticas públicas destinadas a melhorar seus territórios, além das constantes tensões com a presença de indústrias que provocam ruídos, desmatam e poluem o entorno de onde funcionam. Dona Maria Máxima Pires, moradora da zona rural, afirma:

Nós sofremos ameaças pelo poder público, a secretaria de meio ambiente é que dá o aval para esses empreendimentos através de licenciamento ambiental e aí eles não se colocam a favor da comunidade, sempre o que prevalece é o que a empresa diz [...] agora esse atual plano diretor na persistência de reduzir 41 ou 42% de zona rural para zona industrial com a pressão política, com a pressão da própria Secretaria de Indústria e Comércio, com a pressão do Sindicato da Construção Civil é cruel, houve audiências públicas aqui na zona rural e nenhuma comunidade entre as 72 comunidades que tiveram uma participação ativa no processo das audiências aceitou a transformação de área rural para área industrial (informação verbal)⁸⁷

⁸⁷ PIRES, Maria Máxima. Entrevista realizada em 10 de abril de 2020. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (Acervo do autor)

As palavras de dona Máxima demonstram a queixa em relação ao poder público e ao empresariado de São Luís em tentar reduzir a zona rural do município em 41%, algo que ocorreu, como já dissemos, na 37ª reunião do CONCID.

Figura 43 – Mapa da proposta *versus* mapa das audiências



Fonte: Prefeitura de São Luís (2019).

Segundo seu Cleuson Alves da Silva, conselheiro da cidade, morador da zona rural e que representou o Sindicato dos Trabalhadores e das Trabalhadoras Rurais de São Luís (STTR) na construção da proposta.

Eu enquanto agricultor, morador da zona rural, o que a gente percebe, qual é o foco no meu entendimento que tá a discussão, exatamente a zona rural. Por que a zona rural? Porque lá ainda tem as terras mais baratas para as empresas adentrar, tira de lá os trabalhadores e toma conta das nossas terras, degradar o meio ambiente, isso que tem acontecido, a destruição do meio ambiente, a gente sabe também que tem o viés da construção civil, dos prédios, de aumentar o gabarito, tudo isso a gente sabe, mas o foco principal é exatamente destruir a zona rural e por isso que a gente defendia tanto a zona rural, aliás a gente defende ainda a zona rural, continua defendendo, porque a zona rural é nossa mãe, é dela que tiramos nosso sustento e não é só o meu sustento, nós estamos falando de uma ilha que tem mais de um milhão de habitantes, onde parte do que se produz aqui é alimento para as pessoas da cidade, por isso nós nas reuniões e nas audiências públicas fomos contra a redução da zona rura (informação verbal)⁸⁸

⁸⁸ SILVA, Cleuson Alves. Entrevista realizada em 27 de fevereiro de 2020. Concedida à Luiz Eduardo Neves dos Santos (Acervo do autor)

O que foi dito por seu Cleuson reforça o clamor que os habitantes da zona rural fizeram para que seus territórios não se transformassem em área urbana, ele continua dizendo que o objetivo é a destruição das áreas rurais e dos aportes ambientais presentes nelas. Na 43ª reunião do CONCID, após as audiências, houve uma demanda oriunda de vários agentes sociais presentes, principalmente da zona rural, como mostram os mapas a seguir. De acordo com os mapas da figura 43, é possível fazer uma comparação entre a divisão urbano/rural proveniente da proposta no CONCID (mapa da esquerda) e o mapa elaborado pelo INCID a partir das demandas expostas nas audiências públicas. A constatação é de que o mapa da direita restabelece como áreas rurais territórios costeiros a oeste da bacia do rio dos cachorros (polígono em vermelho), onde se encontram comunidades como a do Cajueiro, mas que constitui uma área de interesse do capital financeiro transnacional e do capital imobiliário, destinada a investimentos do chamado *Porto São Luís*.

Por isso, como já dissemos, a 43ª reunião do CONCID possuiu o maior quórum entre todos os encontros, nela se decidiu pela manutenção da proposta que transforma esta área rural em zona urbana, confirmada pelo voto conjunto dos conselheiros do poder público executivo e legislativo e dos representantes empresariais. O objetivo primacial é oferecer garantias jurídicas à implantação de um terminal portuário privado na baía de São Marcos⁸⁹, capitaneado por uma parceria entre a *China Communications Construction Company* (CCCC), maior empresa de infraestrutura da China e a Construtora nacional *WTorre*.

Outra questão bastante discutida nas audiências organizadas pela prefeitura foi em relação à comunidade rural Mato Grosso (ver mapa da figura 44), transformada na proposta em área urbana por conta de um grande empreendimento do PMCMV, chamado de Residencial Mato Grosso I e II⁹⁰, que vai ser transformada em ZEIS no Zoneamento. O empreendimento foi contratado entre o segundo semestre de 2013 e o primeiro trimestre de 2014, e desde 2019 está com as obras paralisadas. São 3 (três) mil unidades já construídas, do tipo casa, com sala, dois quartos, cozinha, banheiro e área de serviço (externa), mas não ocupada até hoje para fins de interesse social.

O Mato Grosso constitui um enclave na zona rural ludovicense, ele é resultado de uma política habitacional desvirtuada, que não condiz com a realidade do município e dos

⁸⁹ Esta é uma constatação das AP's, em quase todas, os representantes da FIEMA, do SINDUSCON e do CAU defendiam abertamente que a segurança jurídica era algo essencial para que, tanto a instalação de um porto, quanto a implantação de sua área de entorno fossem concretizadas. Interpelado em uma de suas exposições nas audiências sobre essa questão, José Marcelo do Espírito Santo afirmou com todas as letras, que a supressão da área rural à oeste da bacia do Rio dos Cachorros atendia às reivindicações do setor industrial maranhense.

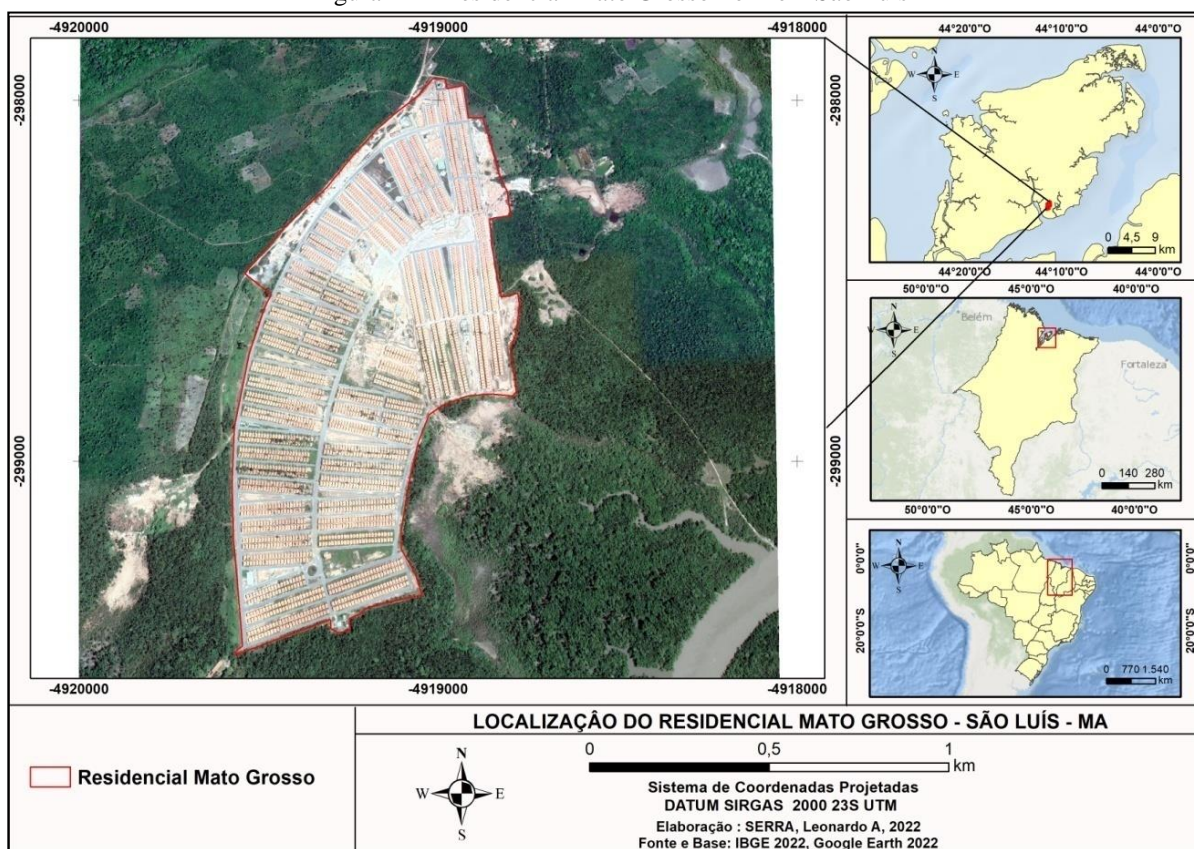
⁹⁰ As obras foram retomadas em 2021, no âmbito do Programa Casa Verde Amarela do Governo Federal, e possui previsão de entrega para 2023 com aporte de R\$ 254 milhões de reais (PREFEITO, 2021).

seus habitantes, já que existem muitos vazios na zona urbana que poderiam ser destinados a moradias de interesse social. Coincidentemente, e de forma inconsciente, na audiência pública realizada no povoado Andiroba (zona rural), no dia 26 de janeiro de 2019, a arquiteta Érica Garrêto do INCID, ao apresentar a proposta, se referiu à comunidade Mato Grosso no mapa como uma “lágrima”. De acordo com Cleuson da Silva

O Mato Grosso é um caso a parte, olha o quanto esse pessoal furaram, atropelaram e vieram fazer um conjunto no coração da zona rural. Por que isso? Porque quem tem dinheiro acha que pode tudo e na verdade se depender do poder público, pode mesmo, o crime ambiental que teve aqui, não só o crime ambiental [...] foram 74 hectares de desmatamento, de mata, de manguezal e canalização do esgoto está voltada para o manguezal, então vai continuar a destruição [...] as casas lá tão rachando porque foram construídas em cima de nascentes (informação verbal)⁹¹

A partir das palavras de seu Cleuson, é possível perceber a revolta no que tange à destruição ambiental, ao que tudo indica, segundo o depoimento do entrevistado, o conjunto residencial destinará no máximo 50% de suas habitações aos moradores da zona rural, o restante será destinado à pessoas de outros cantos da cidade, e muitas destas pessoas, provavelmente, não irão residir no conjunto.

Figura 44 – Residencial Mato Grosso I e II em São Luís



Fonte: Elaborado por Leonardo Serra (2022).

⁹¹ SILVA, Cleuson Alves. Entrevista realizada em 27 de fevereiro de 2020. Concedida à Luiz Eduardo Neves dos Santos (Acervo do autor).

Pelo exposto, fica claro que as ações da gestão municipal se limitam a destinar habitações populares, via programas federais, em lugares distantes, na zona rural ou na periferia urbana, o que configura um processo de valorização do espaço capitaneado pelo Estado a serviço das grandes corporações imobiliárias.

A proposta não contempla as ZEIS, algo questionado durante as audiências e que os representantes do poder público se limitaram a falar que isto seria definido na lei de zoneamento, o que de fato foi apresentado em 2014 – quando a minuta da lei de zoneamento começou a ser discutida – mas não propôs a *ZEIS de Vazios*, que são aquelas que possuem características redistributivas, pois implicam a alteração dos padrões urbanísticos “de modo a destinar para a habitação de interesse social áreas antes retidas para valorização futura, ou destinadas à ocupação por grupos de renda média e alta” (GONDIM e GOMES, 2012, p. 514).

É sabido que a utilização das *ZEIS de Vazios* nos planos diretores no Brasil, implantadas depois do Estatuto da Cidade, tem sido algo raro, o que impede o acesso por parte de grupos segregados à habitação de interesse social.

O Macrozoneamento ambiental foi também discutido bastante nas audiências, a APA do Maracanã, por exemplo, sofreu grandes recortes em sua porção sul (ver mapa da figura 43), pois em seus limites avançam empreendimentos imobiliários do PMCMV. A APA do Maracanã no PD de 2006 é uma área de proteção, em sua integralidade, delimitada no Macrozoneamento como área rural, mas na atual proposta sofre alterações e fica com apenas 33,58% de território, como se pode ver na tabela a seguir:

Tabela 3 – Extensão da APA do Maracanã de acordo com a lei

	APA do Maracanã Decreto Estadual nº 12.103/1991	Zoneamento Lei nº 3.253/1992	Plano Diretor Lei nº 4.669/2006	Proposta do Plano Diretor 2019
Área Total	1.831,00 ha	2.190, 29 ha	2.190, 29 ha	2.190, 29 ha
Urbana (%)	-----	1.602,89 ha 73,18%	0%	1.454,81 ha 66,42%
Rural (%)	-----	587,40 ha 26,82%	2.190, 29 ha 100%	735,58 ha 33,58%

Fonte: INCID (2019).

De acordo com a nova proposta, dois terços da APA do Maracanã seriam transformados em zona urbana. O território da APA é agora objeto de muitos empreendimentos imobiliários articulados a uma política nacional, pois o solo é barato e as construtoras locais se beneficiam com a construção de habitações dentro de seus limites. Além disso, há muitas ocupações espontâneas no interior da APA, sem que haja fiscalização. Portanto, é muito comum em áreas no Brasil, como a APA do Maracanã, a concretização da degradação ambiental, da perda da biodiversidade e da fragmentação da superfície natural (GUDYNAS, 2019), o que contribui para a poluição e contaminação dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, com reflexo danoso aos microclimas, levando a mudanças na temperatura e no regime pluviométrico.

Na proposta, a redefinição dos limites das dunas, com uma supressão de 11 hectares da extensão atual, legalizaria todas as construções feitas dentro dos limites proibidos pela legislação atual. Os empreendimentos imobiliários dentro dos limites das dunas foram feitos depois da promulgação da Lei, em outubro de 2006. São casas de alto padrão em lotes de tamanho grande. Como afirma Maricato (2000, p. 147), “a ocupação ilegal da terra urbana é não só permitida como faz parte do modelo de desenvolvimento urbano do Brasil”; mas a autora se refere aos pobres na cidade, invisibilizados pelo Estado, mas em São Luís a tentativa é clara de legalizar ocupações irregulares nem áreas nobres, pois importam ao mercado construtor, fazendo parte de um território valioso, propício às especulações imobiliárias.

Vale destacar, ainda outra questão não menos importante debatida nas audiências públicas, a mudança de função do território do chamado *Sítio Santa Eulália*, situado entre o igarapé Santa Eulália (do Rio Anil) e a Avenida Carlos Cunha no bairro Jaracaty. Ele constitui uma gleba de propriedade do Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria (FEPA), subordinado à Lei Complementar nº 40, de 29 de dezembro de 1998 (MARQUES, 2010). O sítio Santa Eulália apesar da degradação que sofreu nos últimos anos⁹², ainda carrega marcas de uma área de relevante interesse ambiental.

É preciso levar em consideração, também, que na lei vigente do Zoneamento de 1992, o Sítio Santa Eulália está tipificado como *Zona de Reserva Florestal*, que em seu Art. 97 “destina-se exclusivamente à recreação pública, parque municipal, fins turísticos e jardim botânico” (SÃO LUÍS, 1992). As mudanças ocorridas neste território nos últimos 30 anos

⁹² No final da década de 1980 houve uma proposta para ocupação da gleba com a implantação de um conjunto habitacional para populações de baixa renda. O loteamento foi anunciado e obras de terraplanagem e infraestrutura foram iniciadas. Questões políticas da época e a falta de recursos financeiros inviabilizaram o empreendimento, que ficou sem uso por todo este tempo, não houve nenhuma política pública para o local, que tem potencial para ser transformado em um parque ambiental público para o lazer da população ludovicense.

referem-se à degradação ambiental, mais especificamente às ligadas aos processos erosivos e desmatamentos, inclusive com a presença de ocupações irregulares em seu interior.

Figura 45 – Imagens de parte da área de dunas no litoral norte de São Luís com o comparativo dos limites da legislação vigente e da delimitação da proposta atual.



Fonte: Acervo CONCID, 2019.

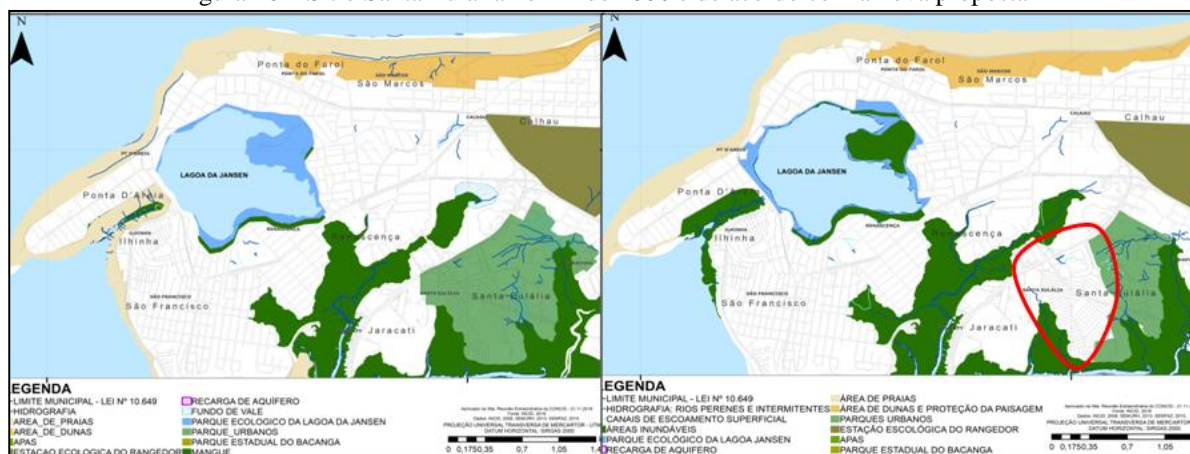
De acordo com a proposta do poder público municipal apresentada e discutida nas audiências públicas, uma porção do território do Sítio Santa Eulália seria transformada no Macrozoneamento Urbano em *Macrozona de Consolidação 1*, que se caracterizaria

por apresentar habitadas por população de renda média e alta e com bom nível de escolaridade. São áreas que dispõem ainda de espaços urbanos com potencial para adensamento e verticalização, possuem certa qualidade urbanística, embora apresentem infraestrutura incompleta, são valorizadas no mercado imobiliário pela facilidade de acesso, pelo potencial paisagístico e ambiental, sendo atrativas para novos investimentos públicos e privados (SÃO LUÍS, 2019).

Metade de seus 196 hectares, na proposta, não seria mais área de proteção ambiental, como está determinado no PD vigente de 2006, classificado como “Área de Uso

Sustentável” no Macrozoneamento Ambiental, mais especificamente no Inciso IV, Parágrafo 2º do Art. 29 (SÃO LUÍS, 2006). A intenção, como diz parte do texto da Macrozona de Consolidação 1, é justamente aproveitar esta área para o mercado imobiliário, pois há potencial de verticalização, mas é bom ressaltar que tal lugar não tem nenhuma infraestrutura em seu interior (há apenas um traçado de arruamento precário), a não ser por estar situado às margens de uma avenida de grande circulação e próximo a serviços que fazem dele, de fato, um território muitíssimo valorizado.

Figura 46 – Sítio Santa Eulália no PD de 2006 e de acordo com a nova proposta



Fonte: Acervo do INCID, 2019.

A justificativa do poder público municipal em mudar a função do Sítio Santa Eulália, exposta nas audiências públicas, é que lá já existe um arruamento e que a área está bastante degradada, mas este “arruamento”, oriundo de um empreendimento imobiliário nos anos 1980, só abrange caminhos abertos sem pavimentação e com muita cobertura vegetal, não há garantias de que seja aproveitado caso se transforme em uma zona urbana.

Pelo que foi observado nas audiências públicas organizadas pelo Executivo, quase todas as contestações sobre a proposta foram rebatidas pelos expositores como se fossem impossíveis de serem atendidas, pois estas teriam sido aprovadas no CONCID e neste sentido é preciso entender qual o papel das audiências públicas na construção e no debate sobre o Plano Diretor. De acordo com o EC, em seu Art. 40, parágrafo 4º, Incisos I, II e III, a audiência pública de elaboração ou modificação do Plano Diretor municipal prevê que os debates com a população e associações representativas dos diversos segmentos da sociedade serão promovidos pelos poderes Executivo e Legislativo municipais, que terão a responsabilidade de dar publicidade e acesso a qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2008). Ou seja, de acordo com o EC, é fundamental a participação ampla da sociedade e, embora o CONCID seja uma representação de diversos

setores, isto não impede que outros agentes possam participar ativamente na construção e das discussões do Plano Diretor.

Figura 47 – Imagens das audiências públicas realizadas no auditório da Faculdade Pitágoras (1), no Sebrae (2), no povoado Andiroba (3) e na Comunidade Pedrinhas (4).



Fonte: Acervo do autor (2019). Foto 1 - Auditório da Faculdade Pitágoras; Foto 2 - Autitório do Multicenter Sebrae; Fotos 3 e 4 na Zona Rural, nos Povoados Andiroba e Pedrinhas.

Os habitantes do município, portanto, tem o direito de participar de todas as fases de confecção do PD, incluindo as audiências públicas para a leitura e debate do texto, antes de sua tramitação no legislativo municipal. Segundo Saule Júnior (1998, p. 62)

O planejamento participativo tem como elemento obrigatório a participação popular em todas as suas faces, o que pressupõe a adoção de mecanismos de controle popular para as ações do Executivo e Legislativo. Os mecanismos de participação popular são destinados a tornar transparente o processo de planejamento, com o intuito de romper com o modelo tradicional, que tem possibilitado diversas práticas lesivas de corrupção, troca de favorecimentos e práticas fisiológicas no campo institucional.

Mais uma vez, com base nas observações das audiências públicas, os representantes do poder público municipal, ao serem interpelados sobre a função e a natureza das AP's, repetiam que elas possuem um caráter apenas consultivo, mas não foi ninguém da área jurídica que respondeu a esses questionamentos. Segundo Grassi (2016), identificam-se na doutrina dois posicionamentos bem distintos sobre a natureza jurídica das Audiências Públicas: 1. *Vinculativo*, isto é, o Administrador Público deverá utilizar dos resultados das

audiências para compor a decisão final; 2. *Não-Vinculativo*, uma vez que a audiência pública é realizada para esclarecimentos de dúvidas, e para informar a população acerca das decisões a serem tomadas pelos administradores.

Os autores que defendem o caráter vinculativo, como Moreira Neto (2001) e Bucci (2002), afirmam que as audiências públicas não podem ter apenas um papel figurativo, pois contradiz a própria ideia de gestão democrática presente no EC. Diogo Moreira Neto esclarece a dupla distinção da eficácia vinculatória:

A eficácia vinculatória não necessita ser plena para caracterizar-se uma audiência pública. [...] há vários graus de intensidade e níveis de profundidade da vinculação da Administração Pública aos resultados alcançados no processo consultivo, podendo-se distinguir dois grandes grupos: as audiências públicas que se dão numa fase instrutória e aquelas que ocorrem numa fase decisória da ação administrativa. Embora ambas eficazes, são distintas para vincular a Administração Pública, pois as orientações substantivas colhidas na fase introdutória só poderão ser contrariadas pelo órgão público competente para decidir sob motivação realista e razoável, ao passo que as diretrizes recebidas em fase decisória, ao revés, não podem ser afastadas pela Administração, salvo por vício de forma (MOREIRA NETO, 2001, p. 205).

Mas há autores que asseguram o caráter não-vinculativo das audiências públicas, como Mencio (2007, p. 197):

a audiência pública é instituto de participação popular de caráter não vinculante, que serve para o esclarecimento e informação dos aspectos e questões polêmicas, envolvidas em trono das decisões administrativas ou dos projetos de lei a serem adotados pelos Poderes Executivo e Legislativo. As audiências são consultivas e opinativas, sendo que seus resultados servem apenas para motivar decisões políticas [...] sobretudo quando o entendimento por parte dos administradores for diferente da autoridade pública condutora do processo.

Um dos principais argumentos dos que defendem o caráter jurídico não vinculativo é que a *democracia participativa* não pode se sobrepor à *democracia representativa*, momento em que toda a população pode votar e eleger seus representantes políticos, mediante voto. Esta concepção pode ser vista em seu aspecto apenas quantitativo, já que a democracia representativa não atende as demandas da sociedade, possui limitações, ao contrário da democracia participativa, que segundo Boaventura Santos (2021, p. 490-491), tem o potencial de “garantir padrões de inclusão que tornem possível uma cidadania ativa e necessária para monitorar, acompanhar e avaliar o desempenho dos projetos alternativos”. Mas é bom destacar que isso para a realidade brasileira e maranhense é um processo difícil e complexo, que deve ser construído cotidianamente a partir de uma intensa relação dialógica entre o Estado e a Sociedade Civil.

Acredita-se que exista muita incompreensão sobre o que é audiência pública no Plano Diretor, inclusive no meio jurídico. O fato do Estatuto da Cidade não disciplinar uma metodologia a ser seguida, corrobora com esse entendimento. Segundo Grassi (2016. P. 152),

“a audiência Pública do PD é peculiar e se difere das demais audiências disciplinadas por outras legislações. Até porque se está falando em gestão democrática do espaço urbano, em construção coletiva do projeto de cidade”, algo relativamente recente no Brasil, mas é inovador e possibilita o exercício de uma participação cidadã, que ainda é frágil no país.

As AP's em São Luís sobre o Plano Diretor, organizadas pela prefeitura, foram encaradas como consultivas (não-vinculativas)⁹³, ou seja, apenas para que a população tomasse conhecimento e externasse suas opiniões. Mas duas questões causaram grandes discussões⁹⁴ e foram levadas para debate e deliberação no CONCID, na 43ª reunião no dia 2 de abril de 2019, e que, como já afirmamos, contou com a maior presença de conselheiros entre as 45 reuniões analisadas nesta tese.

Figura 48 – Entrega da minuta do Plano Diretor à Câmara



Fonte: Página de Edivaldo Holanda Junior no Instagram (2019).

⁹³ José Marcelo do Espírito Santo, presidente do INCID, ao ser interpelado na 43ª reunião técnica sobre o Plano Diretor (pós-audiências), no que se referia aos limites urbano/rural, reforçou seu posicionamento de que as audiências possuíram um caráter consultivo (CONCID, 2019, p. 2).

⁹⁴ As redefinições dos limites urbano/rural e também a redelimitação das áreas de dunas.

O fato é que tanto os limites das dunas, quanto os limites urbano/rural permaneceram como estava na proposta por conta de uma votação alinhada entre setores do poder público e do empresariado, isso depois de muita discussão. A Conselheira Suely Gonçalves (STIU), nesta reunião, chegou a afirmar “que estava tentando se conter para não se retirar da reunião por constrangimento e vergonha de todos que participaram das audiências públicas e defenderam uma cidade para todos” (CONCID, 2019, p. 2).

As audiências realizadas pelo Executivo Municipal demonstraram que a população que se fez presente não foi atendida em seus anseios e demandas, as discussões foram acaloradas e as manifestações partiam, principalmente, de moradores da zona rural. Mas as propostas agradaram os representantes dos interesses corporativos e industriais por parte do poder público.

Passada a fase das audiências públicas e das reuniões no CONCID, o então prefeito de São Luís, Edivaldo Holanda Júnior, em 25 de junho de 2019, tratou de entregar nas mãos do presidente da Câmara Municipal a minuta do projeto do Plano Diretor, ação registrada na página pública do gestor na rede social *Instagram* (foto da Figura 48).

No fim de setembro de 2019, a Câmara municipal publica o edital 01/2019 de chamamento das audiências públicas, o qual estabelece os critérios para a realização dessas audiências. No edital, a Câmara estabelecia que a população poderia pedir audiências em seus bairros, mediante requerimento assinado por no mínimo 100 pessoas. Segundo Horácio Antunes, esta recomendação do edital se deu por pressão dos movimentos sociais.

A Câmara Municipal não queria provocar muitas audiências públicas, parece que somente três ou quatro só que ela queria fazer e a partir de uma pressão dos movimentos sociais a Câmara promove um número maior de audiências públicas e nessas audiências públicas aqueles conselheiros que perceberam que foram derrotados na discussão final dentro do CONCID fazem um grande esforço pra levar pra discussão pública as questões que foram discutidas dentro do Conselho e aí fundamentalmente volta com grande ênfase [...] por isso as audiências públicas realizadas pela Câmara que tiveram o maior número de participantes foram as da zona rural, uma mobilização como um todo e não somente a zona rural 2 nas proximidades do porto [...] e nas Audiências que aconteceram na zona rural era uníssona a vontade de seus habitantes em não reduzir a zona rural (informação verbal)⁹⁵

Mais uma vez foi possível notar que a discussão principal nas AP's, agora organizadas pela Câmara Municipal – totalizando 8 audiências, 4 na zona urbana e a outra metade na zona rural – giraram em torno da redução da zona rural e todas as suas possíveis consequências.

⁹⁵ SANT'ANA JUNIOR, Horácio Antunes de. Entrevista realizada em 12 de dezembro de. 2019. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor).

A dinâmica das AP's realizadas pela Câmara se deu pela exposição dos representantes dos 3 principais setores envolvidos na construção da proposta: o poder público, o empresariado e os movimentos sociais. A prefeitura novamente apresentou o que havia sido discutido em janeiro e fevereiro de 2019 e os outros dois representantes expuseram suas leituras sobre a proposta.

As questões principais foram as mesmas tratadas nas AP's de janeiro e fevereiro de 2019, só que com mais mobilização, sobretudo de moradores de comunidades rurais. O que chamou bastante atenção é que as AP's organizadas pelo legislativo municipal não tiveram adesão dos próprios vereadores. De acordo com as listas de assinaturas de presenças das AP's, houve uma média de 7 vereadores por encontro realizado, sendo que o número total de eleitos para a legislatura de 2017-2020 foi de 31 vereadores.

Figura 49 – Audiências públicas organizadas pela Câmara Municipal em Itapera, zona rural (1), na Assembleia Legislativa (2), no Coquilho, zona rural (3) e na Universidade Federal do Maranhão (4)



Fonte: Acervo do autor (2019) – fotos 2 e 3; Câmara Municipal/Handson Chagas (2019), fotos 1 e 4

No início de 2020, a Câmara Municipal votaria a proposta, momento em que o MPE envia, no dia 27 de fevereiro daquele ano, um documento de 14 páginas com recomendações ao legislativo municipal sobre o projeto (ver anexo J). Tal documento se baseia em medidas legais – amparadas pelo Estatuto da Cidade – no qual a proposta não se adequa, já

que, dentre outras questões, apresenta equívocos e omissões no que tange aos mapas de macrozoneamento ambiental e urbano, nos errôneos recortes das dunas e suas novas delimitações e na considerável expansão do perímetro urbano sem os devidos estudos técnicos, ferindo os artigos 42-A e 42-B do EC, configurando grave omissão técnica pelo executivo municipal. Portanto, a recomendação era para que o projeto retornasse ao executivo municipal a fim de passar por correções, e que fossem observadas regras de controle social, com o crivo do Conselho da Cidade, sob pena de ajuizamento.

Após o fato mencionado veio a pandemia, a Câmara enviou uma notificação à prefeitura e ao INCID sobre a recomendação recebida, e ao que se sabe, o Executivo Municipal silenciou. Em novembro daquele ano, Eduardo Braide é eleito ao Palácio La Ravardière e em fevereiro de 2021, via decreto, prorroga o mandato dos conselheiros da cidade por 1 ano *ad referendum*, sem fazer quaisquer consultas aos seus membros e sem convocar reuniões durante todo o ano de 2021.

Mais especificamente, em seu ponto 7, a recomendação do MPE alerta que a proposta do PD pretende legalizar ocupações/edificações que hoje são consideradas ilegais, objeto inclusive de judicialização em âmbito federal e estadual. Os representantes da prefeitura afirmam que esta nova delimitação foi aprovada nas reuniões do CONCID, sendo amplamente discutidas nas audiências, mas o fato é que não houve nenhum produto de estudo técnico realizado mostrado no CONCID ou nas audiências. A recomendação do MPE é para que os limites das dunas permaneçam como estão no Plano Diretor vigente (Lei nº 4.669/2006), já que muitas edificações foram construídas dentro de seus limites após a promulgação do PD de 2006 e não há garantias de que com a nova delimitação haverá de fato proteção contra novas ocupações irregulares.

A proposta entregue ao Legislativo Municipal, segundo a recomendação em seu ponto 8, não identifica e delimita as áreas de riscos no município, não obedecendo o que determina o Art. 42-A do Estatuto da Cidade em seus Incisos I, III, V e VI.

Outra questão que chama atenção na recomendação do MPE é não adequação da expansão do perímetro urbano. Muito embora o texto do projeto de revisão do Plano Diretor apresente o Macrozoneamento Ambiental com áreas de restrição de ocupação (Inciso II do Art. 42-B do EC), como mencionado na “Análise e Parecer” do INCID ao MPE, isto não inclui 41% de territórios que hoje são definidos como zona rural e que se pretende transformar em zona urbana, ou seja, os representantes da prefeitura insistem em não apresentar estudos

técnicos mais aprofundados⁹⁶ e suas respectivas justificativas para modificar, por exemplo, territórios ao norte, noroeste e à oeste da bacia do Rio dos Cachorros em zona urbana, mesmo sabendo que ali existem comunidades tradicionais e sujeitos que retiram deste território seu sustento, seja através da pesca, do extrativismo ou da agricultura.

Não houve por parte do INCID maiores cuidados em estabelecer novas áreas como urbanas, algo que na realidade não é simples de se fazer, pois em faixas de transição urbana/rural há “permanências, discontinuidades e contraposições de um território fragmentado que abarca uma série de funções: habitacionais, de serviços, naturais, industriais, dentre outras” (MIRANDA, 2009, p. 29). Por isso mesmo, tal identificação e caracterização deveria estar acompanhada de estudos técnicos, antropológicos, geoambientais e geográficos, com metodologia definida, visitas de campo, coisa que a prefeitura não fez. Durante as audiências públicas não houve sequer apresentação de fotos dos territórios que seriam transformados em urbanos.

A recomendação do MPE, baseada no Inciso V do Art. 42-B do EC, sugere a delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Macrozoneamento Urbano, algo possível de ser elaborado em São Luís, o que também não foi feito na proposta, haja vista sua presença em diversos Planos Diretores no Brasil, como os municípios de Belém (Lei nº 8.655/2008), Fortaleza (Lei nº 62/2009) e Salvador (Lei nº 9.069/2016), só para citar alguns poucos exemplos.

O documento do MPE recomenda a apreciação do CONCID e a consulta à população através de audiências públicas, se necessário, pois da forma que o projeto se encontra, pode vir a ser objeto de judicialização, como o próprio texto do MPE, em seu ponto 11, adverte.

5.2 Movimentos sociais urbanos *versus* empresários: entre a “Singapura brasileira” e a sobrevivência na/da Zona Rural

Desde a construção da proposta no CONCID até as discussões nas audiências públicas, um embate discursivo se formou. De um lado os representantes dos setores industriais e imobiliários (FIEMA, SINDUSCON-MA, CAU-MA) e de outro os moradores da zona rural, ativistas, intelectuais, pesquisadores, professores, jornalistas, partidos políticos do campo progressista e movimentos sociais que se colocaram contra a supressão da zona rural e outras mudanças na proposta oriunda do poder público.

⁹⁶ O instituto da cidade (INCID) em sua apresentação da proposta, afirmou que utilizou uma metodologia para chegar a nova delimitação urbana/rural baseada em imagens aéreas de 2009, que atestou crescimento urbano, o novo limite municipal e dados do Censo do IBGE 2010.

O embate se refere fundamentalmente ao uso do território rural, que na proposta se transformaria em zona urbana, para assim ser destinado no zoneamento aos interesses industriais e portuários. O Arquiteto e Urbanista Roberto Furtado, representante do CAU-MA, um dos defensores desta proposta de ampliação da zona urbana e alinhado à FIEMA e ao SINDUSCON, afirmou no Programa Negócios na Pauta que

[...] Nós temos um problema maior que é a Lei de Zoneamento, a lei aplicável, que é a lei que realmente impacta na questão do desenvolvimento urbano que é de 1992, ela só pode ser atualizada depois da atualização do Plano Diretor. O Plano Diretor tem apenas uma peça que traz uma aplicação direta no desenvolvimento da cidade que é o macrozoneamento urbano e ambiental, essa peça foi amplamente discutida e esse plano está sendo discutido desde 2014 [...] é uma lei importante para ditar os rumos do desenvolvimento da cidade e principalmente trazer segurança jurídica para investimentos novos e para que o comércio, para que os negócios possam fluir e trazer reais benefícios à cidade (FURTADO, 2021).

As palavras do entrevistado são bem objetivas, ele é um dos porta-vozes do setor imobiliário e industrial da cidade, isto ficou evidenciado nas audiências realizadas pela Câmara Municipal, quando ele falou em nome dos empresários. Dito isto, ele demonstra preocupação com a lei aplicável ao zoneamento, desatualizada há 30 anos e que tem impactado nos negócios da cidade. Fala ainda o que disse nas AP's sobre a questão da segurança jurídica do território – hoje zona rural – para que empresas não sofram processos de judicialização por estarem irregulares.

Daí o papel da norma no território (SANTOS, M. 2002), preparada pelo Estado em consonância com interesses privados, muitas vezes exógenos, que de forma progressiva impõem seus sistemas de normas (ANTAS JUNIOR, 2017). A segurança jurídica a que se refere Roberto Furtado tem a ver com a construção do chamado Porto São Luís, um terminal de cargas privado para escoamento de commodities para o mercado internacional. A defesa da proposta por parte de Furtado foi também colocada nas audiências públicas, de modo a afirmar que a zona rural, objeto da investida dos empresários, seria uma área pouco povoada, sem muita produção agrícola e com áreas que foram invadidas, algo presente em todo o discurso corporativo durante o processo. Por outro lado, moradores da zona rural como dona Máxima, afirmam a importância da preservação de seus territórios,

Cada comunidade tem o seu porto comunitário que nós consideramos uma de nossas maiores riquezas que é onde os pescadores deixam suas canoas, seus barcos né? Onde eles saem para pescar e retornam para ter seus sustentos, é a comunidade do Rio dos Cachorros, comunidade do Taim, comunidade do Porto Grande, a comunidade do Coqueiro, as ilhas, Tauá-Mirim, Jacamin, então nossas comunidades tem os portos há 200 anos, que são usados por nós, pelos nossos filhos, foram usados pelos nossos avós, pelos pais de nossos avós, pelos pais dos pais de nossos avós, pra nós é uma das riquezas que temos aqui, mas a construção de um porto privado como por exemplo o de Cajueiro, se acontecer lá vai nos impactar aqui, por que? Porque aqui na minha comunidade pesca gente de vários lugares, vem gente dão Maracanã, da Vila Maranhão, eles sabem onde fica os

poços, a época da sardinha, a época do bagre, a época da tainha, esse território é conhecido de todos os pescador e não existe uma privatização entre nós, aí vem um porto de um empresa, privatiza proíbe os pescadores de navegar ali por perto, de fazer seu lazer, seu trabalho, não só do Cajueiro, mas a comunidade do Rio do Frades, do Rio dos Cachorros, de Taim, de Porto Grande, o prejuízo é imenso pra todas as comunidades e a gente não precisa desse por privado, a gente tem nosso porto que é natural, comunitário, que é nosso (informação verbal)⁹⁷.

Em seu depoimento, dona Maria Máxima exalta a importância que os portos comunitários possuem para as diversas comunidades e pescadores que dali retiram seus sustentos, por isso ela, bem como muitos habitantes da zona rural, se mostraram contra a supressão da zona rural, ou seja, o conteúdo do território como um todo e “de cada um de seus compartimentos muda de forma brusca e, também, rapidamente perde uma parcela maior ou menor de sua identidade, em favor de formas de regulação estranhas ao sentido local da vida” (SANTOS, M. 2021, p. 120). A efetivação de um mega empreendimento portuário poderia gerar grandes problemas ambientais e nos modos de vida dos povos que utilizam este território.

Como já se afirmou, e isto foi dito pelos agentes públicos e privados nas AP's, a proposta pretende ampliar um território que será destinado às atividades industriais, com previsão para a instalação de mais um terminal portuário de investimentos bilionários, uma reserva territorial localizada na zona rural que deve ser usada para objetivos de acumulação e reestruturação produtiva em múltiplas escalas, dinamizando e também o mercado imobiliário local.

Para adentrar mais detalhadamente na questão do território que passaria a ser urbano no lugar de rural é preciso voltar no tempo para compreender de que forma se deram os usos territoriais, que começa a mudar nos anos 1970.

5.2.1 Uso do território, questão portuária e a proposta do PD de São Luís

Compreende-se que o conceito de território é polissêmico, na Geografia o debate em torno dele é rico⁹⁸ e sempre tem a ver com a noção de poder e de existência, variando de escalas, seja a do Estado-Nação, à da perspectiva regional, metropolitana, municipal ou local. Desta forma,

o território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população (SANTOS, M. 2021, p.113-114).

⁹⁷ PIRES, Maria Máxima. Entrevista realizada em 10 de abril de 2020. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (Acervo do autor).

⁹⁸ Destacam-se os trabalhos de Raffestein (1993), Haesbaert (2004; 2014) e Saquet (2020).

O território é também capturado por forças hegemônicas, seu uso, amiúde, tem se destinado à realização da acumulação, do lucro e do mais-valor e isto tem provocado tensões diversas, sobretudo nas escalas locais. Santos, M. et. al. (2000b) chega mesmo a diferenciar o território como abrigo, lugar das coexistências e do cotidiano e o território como recurso, pertencente aos interesses de mercado.

São Luís, um território insular localizado no meio norte do Brasil, recebe embarcações desde os fins do século XVI (MEIRELES, 2015). A atividade marítima portuária se dá desde a breve invasão francesa e se intensifica com a invasão e colonização lusitana, primeiramente com o processo de povoamento e nos séculos seguintes com a comercialização internacional de mercadorias, seja para receber insumos importados para estruturação urbana, passando pela compra de produtos de valor agregado estrangeiros, utilizados pela elite local, seja para exportação de produtos agrícolas e pastoris.

Até os anos 1960, mesmo com a perda de importância, as atividades portuárias se concentravam na Praia Grande, muitos produtos de fora de Brasil e de outros Estados chegavam ao Maranhão através de embarcações via Centro Histórico, outras mercadorias chegavam de avião ou mesmo por via terrestre através de rodovias. Segundo Sant'ana Junior (2016, p. 282)

A partir dos anos 1970, com os projetos de integração da Amazônia brasileira às dinâmicas econômicas da expansão capitalista no Brasil, implementada a partir de macroplanejamentos realizados pelo Governo Federal, novos e grandes portos são construídos ou planejados na região sudoeste da ilha. A construção desses portos, da infraestrutura a eles associada (ferrovias e terminais ferroviários, rodovias, terminais de tancagem, armazéns, pátios de descarga de minérios etc.) e de várias plantas industriais implicou a desapropriação de grande número de comunidades rurais e de pescadores e no conseqüente deslocamento compulsório de seus moradores.

Projetos de desenvolvimento nacional do Estado autoritário a partir dos anos 1970 fizeram com que houvesse em São Luís e no Maranhão uma intensificação das atividades portuárias, a exemplo do Programa Grande Carajás⁹⁹. Para isso, foi preciso criar as condições normativas, logísticas e tecnológicas para a instalação de um novo porto – inaugurado em 1973 – em um território de zona rural, qual seja a implantação de um pioneiro Plano Diretor/Código de Zoneamento em 1975 e sua atualização em 1981, a construção da barragem sobre o rio Bacanga em 1969 e outros empreendimentos viários.

⁹⁹ O Programa Grande Carajás (PGC) foi um desdobramento do Projeto Ferro Carajás, da então estatal Companhia Vale do Rio Doce (hoje privatizada e denominada “Vale”), que visava, principalmente, garantir condições infraestruturais para a exploração e transporte das gigantescas jazidas de minério de ferro do sudeste do Pará. O PGC foi institucionalizado pelo Presidente João Figueiredo, através Decreto Lei 1813, de 24 de novembro de 1980. Sobre o assunto conferir o trabalho clássico de Valverde (1989) e o trabalho contemporâneo de Zonta e Trocate (2015).

É bom destacar que nos anos 1960 e 1970, sob o governo José Sarney – um poderoso aliado da ditadura civil-militar – instaurou-se um discurso desenvolvimentista para o Estado, o chamado *Maranhão Novo*, que consistiu na alocação de recursos para estruturar, principalmente São Luís e prepará-la para inseri-la na rota do mercado mundial de minério de ferro, já que o escoamento de uma mega jazida descoberta no Pará seria feito através da baía de São Marcos. Sobre o desenvolvimento no Maranhão, Coronel e Pereira (2013, p. 2) afirmam que

a instalação de grandes projetos industriais no estado, como o Distrito Industrial, em São Luís, o Projeto Ferro Carajás, que associou obras de infraestrutura rodoviária, ferroviária (Ferrovia Carajás) e portuária (Porto do Itaqui), deram visibilidade ao estado, tornando-o um polo competitivo para escoamento da produção nacional. Destaca-se também, nesse período, a construção da hidrelétrica de Boa Esperança, o qual viabilizou a ampliação do sistema energético no Estado.

A criação dos limites de um Distrito Industrial (DISAL) e a expectativa da implantação de uma Siderúrgica fez com que o governo editasse o Decreto Estadual nº 3.589, de 28 de novembro de 1974, “que delimitava a área industrial do Itaqui-Bacanga. Posteriormente, o Decreto Estadual nº 3.840, de 22 de abril de 1977, determina como industrial a área do Tibiri-Pedrinhas” (CARVALHO, 2009, p. 45). O Código de Zoneamento de 1975 tratou de definir as chamadas zonas industriais para que fossem permitidas as condições necessárias para a atuação da ALUMAR e da Companhia Vale do Rio Doce¹⁰⁰.

O DISAL precisou se adequar à legislação ambiental, com as áreas do Itaqui-Bacanga e Tibiri-Pedrinhas unificadas em um só território, o que resultou na formulação do Decreto Estadual nº 7.632, de 23 de maio de 1980, o qual declarava o Distrito Industrial de São Luís obtinha uma área de 19.946 hectares (FIGUEIRÊDO, 1994). Foram feitas ainda reformulações em 2002 e, depois, em 2004, através do Decreto Estadual nº 20.727, de 23 de agosto, que redelimita novamente o DISAL (ver polígono em amarelo no mapa da figura 51), o qual passou a contar uma área de 18.861 hectares em um perímetro de 83.053 metros (MARANHÃO, 2004).

Esta sucessão de decretos e suas consequentes redelimitações foram resultado de pressões de setores empresariais e em razão das zonas industriais da Lei de Zoneamento de 1992 não coincidirem com os limites dos Decretos Estaduais. Ou seja, não houve diálogos entre os Poderes executivos, estadual e municipal sobre o uso de território, onde existe uma

¹⁰⁰ A Vale do Rio Doce e a ALUMAR nos anos 1980 instalaram ferrovia, portos, usinas para produção de ferro gusa e um dos maiores complexos de alumina do mundo. Para instalação desses empreendimentos, cerca de 10 mil ha foram desapropriados e cedidos pelo Governo Estadual para a ALUMAR e cerca de 4 mil ha foram cedidos para a Vale do Rio Doce (SANT’ANA JUNIOR, 2016).

tensão histórica entre comunidades tradicionais e grandes empresas. Sobre esta questão, o conselheiro e ex-presidente do INCID, José Marcelo afirma que

[...] na lei de zoneamento de 1992 há problemas graves, nós temos áreas do distrito industrial classificadas em 92 como rurais e que deveriam ser colocadas como industriais e temos áreas que estão na lei de 92 como industriais e o próprio estado não tem interesse e que são áreas rurais, ou seja, a lei de 92 conseguiu neste aspecto embolar um problema histórico que vem desde o século XIX que é a ocupação da zona rural por atividades econômicas da área urbana [...] (informação verbal)¹⁰¹

De fato, a lei de zoneamento vigente de 1992 não levou em consideração os limites dos decretos estaduais delimitando o território do DISAL, numa clara confusão que contribuiu para agravar as tensões nestas áreas. Os governos do Estado e do Município não conseguiram dialogar sobre o tema, até porque houve por parte do Estado uma série de edições de decretos, que foram respostas as pressões de grandes empresas que atuam nestes lugares. Isto denota claramente como o uso do território é feito em São Luís, já que os decretos são decisões unilaterais que não dialogam com a população, sobretudo a de comunidades tradicionais, mas têm a capacidade de disseminar uma retórica desenvolvimentista baseada no discurso recorrente da geração de emprego e renda, contribuindo para que o imaginário coletivo seja preenchido com a ideia de que as grandes empresas são responsáveis por trazer riqueza e prosperidade para o Estado.

Os conflitos pelo uso do território na zona rural e industrial do município de São Luís situam-se a partir dos anos 1980¹⁰², quando o governo federal através da resolução 199/1987 e da Ação do Conselho de Não Ferrosos e de Siderurgia determinou que o Estado do Maranhão apresentasse um projeto de uma usina siderúrgica integrada com capacidade de 3 milhões de toneladas por ano (GISTELINCK, 1988), com isso abriu-se a possibilidade da degradação ambiental e da efetivação de processos de deslocamento compulsório de comunidades tradicionais (ALVES, E. 2016).

Nos anos 1990, habitantes da zona rural das comunidades do Taim, Rio dos Cachorros e entorno tiveram a iniciativa de gerar discussões sobre alguma forma de compensação e proteção para seus territórios, sob área de influência da ALUMAR. Essas estratégias, segundo Alberto Cantanhede Lopes (o Beto do Taim) em entrevista para Ana Miranda, Maiânia Maia e Rafael Gaspar (SANT'ANA JUNIOR et. al., 2009) incluíam a

¹⁰¹ ESPÍRITO SANTO, José Marcelo do. Entrevista realizada em 18 de janeiro de. 2020. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor).

¹⁰² No bojo desse mesmo processo surgiram as primeiras experiências de contestação protagonizadas pelo Comitê de Defesa da Ilha, um movimento que durante os anos de 1980 atuou em parceria com as Comunidades Eclesiais de Base (ALVES, E. 2014). As CEB's se apresentam como uma decisão tomada por setores da Igreja Católica, que adotaram a opção preferencial pelos pobres e excluídos na América Latina e no Caribe durante as últimas décadas (SOUZA, CABRAL e CASTRO, 2021).

mobilização de jovens nas comunidades, a criação de um fundo público para atividades pesqueiras e compra de insumos e equipamentos, a criação de um Centro de Referência para que a gente acompanhasse os incidentes e a progressão de doenças e potencialização de meio ambiente a fim de monitorar problemas ambientais, tais estratégias não vingaram, foi aí que houve a ideia de se criar a chamada Reserva Extrativista de Tauá-Mirim¹⁰³ em 1996. Segundo Seu Beto do Taim (SANT'ANA JUNIOR et. al., 2009, p. 182)

Propomos criar unidade de conservação em torno dos projetos como uma forma da comunidade mostrar sua contribuição na preservação, não era no aspecto de se contrapor a qualquer projeto ou criar embaraço para o projeto, era também mudar nossa prática de usar os recursos, porque se viu o corte de mangue, a extração de pedra, a venda de madeira, que até hoje ainda acontece por falta de alternativa econômica, até hoje acontece.

A formalização da RESEX de Tauá-Mirim se deu em 18 de agosto de 2003, quando pescadores, líderes comunitários e outros simpatizantes da causa, encaminharam ao IBAMA um abaixo-assinado solicitando a criação da Unidade de Conservação (DAMASCENO, 2016). Este foi um passo importante de resistência das comunidades para se discutir a relevância da manutenção de um território ambiental no sudoeste de São Luís.

A intensificação se dá em dois principais momentos. O primeiro se refere aos embates travados entre poder público, empresas e moradores/lideranças da zona rural a partir da possibilidade de implantação de um polo siderúrgico entre 2004 e 2005 nas comunidades do Taim e Rio dos Cachorros. O segundo momento se atrela a implantação de um mega terminal portuário privado – o Porto São Luís – no território em que estão assentadas comunidades como a do Cajueiro.

Sobre o primeiro momento é preciso retornar a 1992 quando a Lei ainda vigente de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo definiu as diversas zonas no município, inclusive as rurais e industriais, que estavam dentro dos limites do DISAL, elaborados por decretos estaduais (CARVALHO, 2009). Segundo José Marcelo do Espírito Santo, que estava na época como presidente do IPLAM

A siderúrgica do governo Zé Reinaldo, onde aflora uma necessária revisão da legislação com relação ao uso industrial em uma área que estava pela lei de 1992 como rural [...] todo o projeto da Vale do Rio Doce com o Estado caminhou sem

¹⁰³ A área proposta para a Reserva abrange as comunidades Cajueiro, Limoeiro, Porto Grande, Rio dos Cachorros e Taim; engloba também parte da Vila Maranhão e a Ilha de Tauá-Mirim, na qual localizam-se os povoados Amapá, Embaubal, Jacamim, Portinho e Tauá-Mirim, e um amplo espelho d'água na Baía de São Marcos, totalizando 16.663,55 hectares e perímetro de 71,21 km. Desde 2007, quando o processo foi enviado para o Ministério do Meio Ambiente, existe uma expectativa quanto à criação ou não da Reserva Extrativista de Tauá-Mirim. Em função da demora na criação, por provocação da União de Moradores do Taim, foram instaurados um Inquérito Civil Público pelo Ministério Público Federal, em 21/07/2008, e uma Ação Civil Pública pela Justiça Federal, que tramita desde 29/07/2013. O Governo do Estado do Maranhão e empreendimentos como Vale S. A. e Alumar têm colocado sérios óbices à criação da Reserva, o que tem levado à sua procrastinação (SANT'ANA JUNIOR, 2016; DAMASCENO, 2017)

uma única consulta ao governo municipal, ou seja, no momento final em que o governo do Estado já estava cedendo a área para implantação naquela época para a Baosteel em consórcio com a Vale do Rio Doce é que foram identificar que a lei de zoneamento não permitia uso industrial naquele trecho, então depois de tudo acertado, o governo do Estado já estava vendendo não sei quantos mil empregos, uma cadeia econômica maravilhosa para a cidade de São Luís é que resolvem chamar o prefeito e falar assim 'olha prefeito o senhor vai querer ser conhecido alguém que impediu tantos mil empregos na cidade e um desenvolvimento econômico de um período longo ou você vai querer ser o prefeito...' lógico que o prefeito a partir da pressão que recebeu chamou sua equipe técnica, onde eu estava inserido naquele momento e disse 'olha nós temos que fazer um projeto de lei adequando a legislação de uso do solo aos decretos estaduais' [...] o projeto não vingou, mas a nossa zona industrial 3 foi redesenhada de acordo com os limites do distrito industrial e usos foram colocados, tanto que o uso metalúrgico é permitido hoje em São Luís pela alteração da lei de zoneamento que foi feita naquela ocasião na gestão do prefeito Tadeu Palácio (Informação verbal)¹⁰⁴

Chama atenção nesta fala a ausência de diálogo entre o governo estadual e a gestão municipal quanto ao uso do solo em São Luís, além disso, fica evidente que as pressões econômicas prevaleceram na mudança do zoneamento sem as devidas e necessárias discussões com as populações atingidas. Sobre tais pressões econômicas, o Jornal *O Estado do Maranhão*, pertencente ao Grupo Sarney, do qual o então governador José Reinaldo Tavares era aliado, assim noticiou a vinda de um polo siderúrgico à São Luís em 27 de maio de 2004:

Xangai – A Baosteel começará as obras de construção do Pólo Siderúrgico de São Luís no máximo até o início de 2005, com um investimento inicial de R\$ 1,5 bilhão. A decisão dos empresários chineses de agilizar a implantação do empreendimento foi anunciada ontem, durante o encontro que reuniu o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o governador José Reinaldo Tavares, a presidente da Baosteel, Xie Qihua e os ministros da Fazenda, Antônio Palocci, do Planejamento Guido Mantega e das Minas e Energia, Dilma Rouseff. Lula cumprimentou o governador pela vitória maranhense na corrida mundial para ser forte economicamente e recomendou a seus ministros apoio integral para que os projetos sejam acelerados [...] O Maranhão será sede de quatro gigantescos processos siderúrgicos. O primeiro será construído este ano e até 2007 estará produzindo 3,7 milhões de toneladas por ano de aço (POLO, 2004, p. 2).

Uma questão precisa ser colocada, é a que trata da recepção de um Polo Siderúrgico em São Luís. Desde a inauguração do Porto do Itaqui em 1973 já se vislumbrava a instalação de indústrias siderúrgicas nos territórios da chamada área Itaqui-Bacanga e ao sudoeste do município, algo detalhado no PD de 1975 e no seu respectivo código de zoneamento, alinhado evidentemente a um projeto nacional desenvolvimentista, algo resgatado e posto em prática no governo Lula, no que alguns autores denominaram de “Novo-Desenvolvimentismo”¹⁰⁵ (BRESSER-PEREIRA, 2006), mas que na visão de Francisco de

¹⁰⁴ ESPÍRITO SANTO, José Marcelo do. Entrevista realizada em 18 de janeiro de 2020. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor).

¹⁰⁵ Entendido como um conjunto de políticas econômicas alternativas às políticas neoliberais, especialmente pós-Consenso de Washington.

Oliveira (2018, p. 40), caracterizou-se como uma gestão “extraordinariamente comercial, sem alterar a estrutura interna de acumulação de capital ao aprofundar a condição de produtor de *commodities* de baixo valor agregado”, via incentivos fiscais e financiamentos oriundos do BNDES¹⁰⁶.

Figura 50 – Notícia da implantação da Siderúrgica Vale-Baosteel



Fonte: O Estado do Maranhão (2004)

No caso do Maranhão, mais especificamente de São Luís, as formas de atuação do poder público local são subordinadas às estratégias desenvolvimentistas do Estado brasileiro, um “espaço nacional da economia internacional, em que atores hegemônicos buscam impor sua influência nos territórios, incluindo os espaços banais mais escondidos” (SANTOS, M. 2002, p. 243), desajustando modos de vida na escala do lugar, como é o caso da zona rural em São Luís, que vem sendo objeto, nos últimos anos, da investida de grandes e poderosas corporações ligadas ao mercado global de minério de ferro, aço, bauxita e alumínio, por

¹⁰⁶ Em 23 de setembro de 2004, o jornal Folha de São Paulo divulgou a seguinte reportagem, assinada por Janaína Lage: “Vale apresenta ao BNDES projeto de siderúrgica no Maranhão”,

apresentar, segundo os apologistas do mercado, uma vocação “natural” portuária e toda uma logística para escoamento de uma produção mineral.

Os discursos em torno da instalação do Polo Siderúrgico, oriundos tanto do mercado local, como do poder público era o de desenvolvimento econômico para o Maranhão, modernização, incremento de novas tecnologias, capacitação técnica local e oportunidades de emprego e renda, mas como afirma Acosta (2016), propostas envoltas sob o manto do desenvolvimento, desconhecem violentamente os sonhos e as lutas dos povos dos países ditos subdesenvolvidos.

Os habitantes das comunidades rurais de São Luís não caíram na armadilha deste discurso do desenvolvimento, tanto que suas lideranças se organizaram em seus territórios, muito também em função de processos de resistências experimentados desde a consolidação do *Comitê de Defesa da Ilha* nos anos 1980, que fortaleceu laços de solidariedade e mobilização a partir da união de moradores, professores, estudantes, sindicalistas e religiosos em relação às ameaças aos seus modos de vida, num movimento que ficou conhecido como *Reage São Luís*, que de acordo com Alves, E. (2014), constituiu uma reação política de atores locais em confronto com forças econômicas e políticas nacionais e estrangeiras, detentoras de poder desproporcional em relação aos habitantes daqueles povoados rurais. Isto incluía o apoio estatal e de empresas como a Companhia Vale, a Baosteel Shanghai Group Corporation, maior siderúrgica da China, a Arcelor, siderúrgica francesa, a sul-coreana Pohang Steel Company Posco e a alemã, Thyssen Krupp.

O Polo Siderúrgico não conseguiu ser implementado como previsto pelas autoridades políticas e pela mídia na época. Horácio Antunes Sant’ana Junior, explica essa questão

Em 2004, um dos entendimentos para a realização do pólo siderúrgico era que 2.700 hectares pretendidos para a construção do pólo siderúrgico estavam em zona rural e foi necessário fazer uma discussão na Câmara dos Vereadores para conversão desta área de zona rural para zona urbana [...] então tinha esse entendimento legal, que foi percebido pelo movimento reage São Luís e que por isso acionou o Ministério Público para forçar audiências públicas naquele momento e a Câmara Municipal não teve coragem de na época de reverter 2.700 hectares e reverteu somente 1.068 hectares que foi insuficiente para a realização do pólo e todo o debate público que aconteceu acabou frustrando a possibilidade de construção daquele pólo siderúrgico (informação verbal)¹⁰⁷.

Além deste imbróglio jurídico relatado por Horácio Antunes em relação ao território, houve um problema de natureza política à época, que impediu a instalação do Pólo Siderúrgico, o rompimento do governador José Reinaldo Tavares com o grupo Sarney, aliado

¹⁰⁷ SANT’ANA JUNIOR, Antunes de. Entrevista realizada em 12 de dezembro de 2019. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor).

do presidente Lula naquele momento. A valorização cambial do real em relação ao dólar e a burocracia também contribuíram para o empreendimento não vingar (TREVISAN, 2005). Mas a resistência das comunidades e o papel do movimento *Reage São Luís* foram de suma importância neste processo. Para Sant'ana Júnior (2016, p. 287), ele “conseguiu reunir mobilização popular com expertise técnica, advinda de várias áreas do conhecimento, o que possibilitou ampliar o repertório de contestação ao projeto de instalação da siderúrgica”. Uma vitória dos movimentos sociais e habitantes da zona rural.

Em 2011, no território da zona rural II, transformado em zona industrial em 2005 para a siderúrgica – Lei Municipal nº 4.548, de 09 de dezembro de 2005 – se instala a Termelétrica do Porto do Itaqui, administrada pela ENEVA (CORRÊA; MARQUES, 2017), deslocando quase uma centena de famílias da Vila Madureira para a Vila Nova Canaã, município de Paço do Lumiar, distante 40 km de onde moravam. Desta forma, no Maranhão e em São Luís, se repete a mesma história nos últimos 50 anos, a implantação dos grandes projetos de desenvolvimento, sobretudo na Amazônia, como bem caracterizou Almeida (2012), se dá através de deslocamentos compulsórios de povos e comunidades inteiras que resistiram, e agora se unem sob uma condição semelhante e provoca o advento de uma identidade coletiva: atingido, impactado, expropriado, quebradeira, quilombolas, pescadores, etc.

O fato é que o que é definido na lei de Zoneamento como zonas industriais, convive com bastante proximidade de dezenas de comunidades, não é raro encontrar empreendimentos poluentes, que utilizam materiais perigosos e contaminantes, a exemplo de fábricas de fertilizantes, indústrias de cimento e asfalto, de extração mineral, além de todo o complexo portuário e sua área de entorno, um dos maiores do Brasil.

Uma vez mais, agora em 2014, como já dissemos, houve o início dos trabalhos para a revisão do Plano Diretor. Desta maneira, criou-se um grande embate discursivo, presente na esfera pública, como no caso de vídeos com debates, entrevistas, reportagens na mídia, os encontros presenciais e as próprias audiências, transformadas em arena de discussões entre a visão de mercado e os habitantes que seriam afetados se a proposta se concretizasse.

Mais uma vez a questão central – desde 2014 quando inicia o processo de revisão da lei – se traduz pela alteração dos limites da zona urbana e da zona rural, por isso os agentes públicos objetivavam apenas mudar o Macrozoneamento para 2016, pois é nele que se define esta questão, vamos dizer assim, prática e utilitária, como ficou claro nas reuniões do CONCID e nas audiências, para permitir que novos territórios rurais sejam suprimidos a fim

de criar as condições para receber investimentos do setor portuário. Sobre isto, Harvey. (2013, p. 91-92) afirma que

O Estado pode usar seus poderes para orquestrar a diferenciação e a dinâmica regionais não só por meio de seu domínio dos investimentos infraestruturais (particularmente nos transportes e comunicações, na educação e na pesquisa), mas também mediante sua própria imposição de leis de planejamento e aparatos administrativos. Suas capacidades de reformas das instituições básicas necessárias à acumulação de capital também podem ter profundos efeitos (tanto positivos como negativos).

Desta forma, o Estado – no caso o poder público no nível local no município de São Luís – utiliza-se de suas prerrogativas para criar aparatos legais em determinados territórios a fim de garantir as condições para que lógicas exógenas (SANTOS, M. 2021) se instalem nos lugares, provocando desequilíbrios.

Por isso a necessidade do Plano Diretor ser aprovado para que o território que se encontra localizado na área da comunidade Cajueiro e seu entorno fosse destinado a receber investimentos privados para construção de um porto e sua respectiva área para contêineres. A pedra fundamental do Porto São Luís foi lançada em março de 2018 (ver foto no anexo G), fruto de uma parceria entre as empresas transnacionais *China Communications Construction Company, Ltda* (maior estatal de construção civil da China), a paulista *WPR Topografia e Projetos* (Grupo WTorre) e a mineira *Lyon Engenharia*.

A empresa TUP Porto São Luís se juntaria, portanto, a um complexo portuário de grande movimentação de cargas de baixo valor agregado, conhecidas como commodities¹⁰⁸, mas que é estratégico para o modelo de desenvolvimento nacional, já que representa 69,7% do total de produtos exportados pelo Brasil (WATANABE, 2021). O Maranhão tem se destacado como território de intensa disputa pela terra, que tem sido destinada a produtores, principalmente, de soja e eucalipto, o que tem provocado conflitos com mortes de integrantes de comunidades tradicionais.

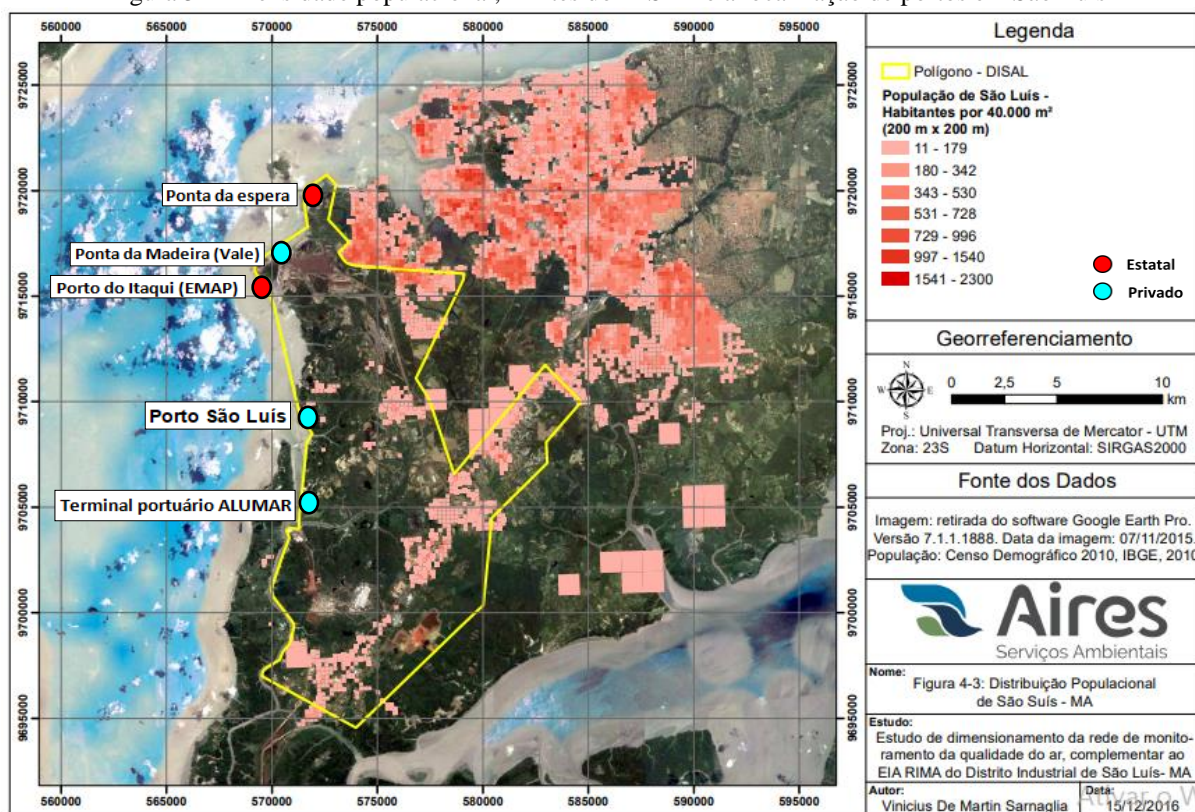
As condições geográficas da baía de São Marcos – principal região portuária do MATOPIBA¹⁰⁹ – mostram-se bem favoráveis à acumulação de capital para grandes mineradoras e também para o agronegócio brasileiro, isto porque ela possui as seguintes

¹⁰⁸ As commodities são produtos oriundos do setor primário (principalmente agrícolas e mineiros), de grande importância econômica no comércio global e na divisão territorial do trabalho, cujo preço é estabelecido pelas cotações dos principais mercados internacionais.

¹⁰⁹ A região do MATOPIBA é composta por 337 municípios de quatro estados fronteiriços, sendo 143 do Maranhão, 130 do Tocantins, 33 do Piauí e trinta da Bahia, compondo uma área de mais de 73 milhões de hectares. A expressão MATOPIBA, criada a partir das iniciais dos respectivos estados componentes, serve para designar parte do território desses estados pertencentes ao bioma Cerrado e onde se desenvolve agricultura de alta produtividade com uso intensivo de insumos modernos. Essa região vem passando por transformações tanto em aspectos econômicos quanto sociais, consequência da expansão da agricultura, como produção de grãos, com destaque para soja, milho e algodão (PEREIRA; PORCIONATO; CASTRO, 2018).

características: 1. calado de grande profundidade, que permite a atracagem das maiores embarcações do mundo; 2. proximidade com os maiores centros consumidores de commodities do planeta; e 3. logística e infraestrutura que facilitam o escoamento da produção direto da sua origem, através da interligação das Ferrovias Norte-Sul e Carajás-São Luís.

Figura 51 – Densidade populacional, limites do DISAL e a localização de portos em São Luís

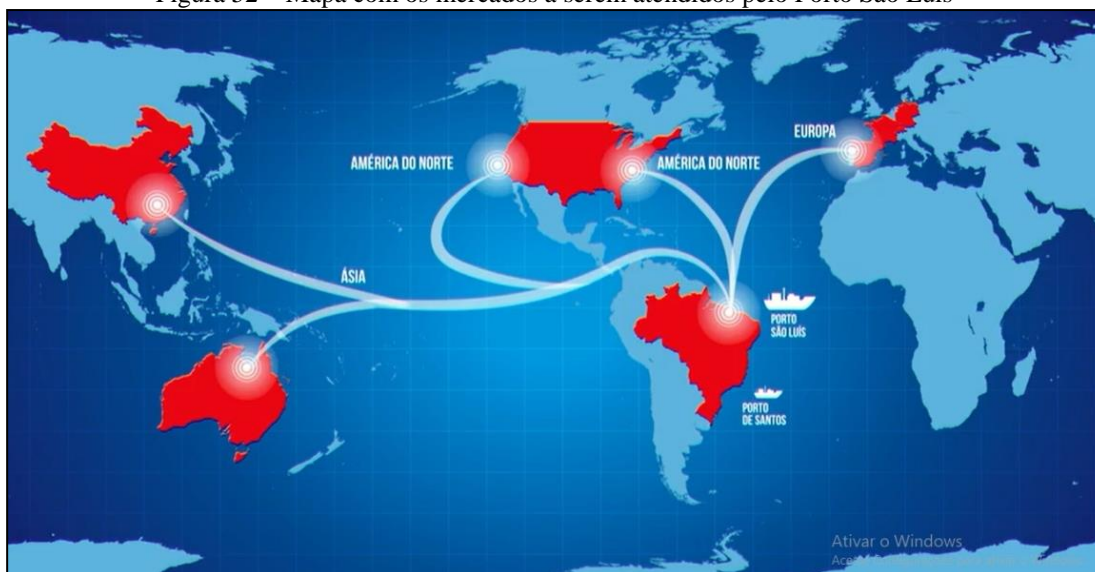


Fonte: SEINC/Aires Serviços Ambientais (2017), adaptado pelo autor.

O discurso desenvolvimentista oriundo das empresas para justificar a instalação do *Porto São Luís* é sedutor, prevê a geração de 5 mil empregos diretos e investimentos na ordem de até R\$ 1,5 bilhões no município (GIGANTE, 2017). Um empreendimento que ocupará cerca de 2 milhões de metros quadrados na praia de Parnauçu, ao lado da comunidade Cajueiro, mas também nas proximidades da Vila Maranhão e de povoados como Andirobal, Morro do Egito e Prainha. Portanto, a área do golfo maranhense, por se caracterizar pelo mais rápido escoamento em direção ao mercado internacional da produção agrícola do estado e de outras partes do Brasil, interessa aos objetivos das empresas que administrarão o Porto São Luís. A capacidade anual de movimentação do terminal portuário será de 7 milhões de toneladas de grãos, 3 milhões de fertilizantes, 2,7 milhões de combustível líquido e 2,3 milhões de carga geral. (COSTA, R. 2018).

Para efetivação do projeto, já em 2014, conforme atesta Arcangeli (2020, p. 49-51), a partir do depoimento de vários ex-moradores da área¹¹⁰, a empresa WPR provocou deslocamentos compulsórios de moradores do Cajueiro, alguns relataram que foram ameaçados¹¹¹, outros disseram que receberam indenizações de valores entre 10 e 20 mil reais para saírem da área, mas com promessas de emprego por parte da empresa, algo que nunca aconteceu.

Figura 52 – Mapa com os mercados a serem atendidos pelo Porto São Luís



Fonte: Acervo do Porto São Luís (2018).

Muitas estratégias de luta e resistência da comunidade Cajueiro e seu entorno foram formadas. Já falamos da RESEX de Tauá-Mirim, outra foi a identificação dela e de outros 11 (onze) povoados no entorno como comunidades tradicionais¹¹², por possuírem economia familiar polivalente, em que se destacam atividades extrativistas, a pesca, a criação de animais, agricultura local de pequeno porte e a coleta de mariscos. Muitos de seus moradores são remanescentes de quilombos localizados em municípios da baixada maranhense. Houve também um laudo elaborado pelo Centro de Pesquisa de História Natural e Arqueologia do Maranhão, que apontou a existência de 6 sítios arqueológicos na área do Cajueiro e no terreiro do Egito (PEDRO, 2017; ARCANGELI, 2020), lugares passíveis de transformações pelas empresas do Porto São Luís.

¹¹⁰ Tais depoimentos foram reforçados em uma audiência pública ocorrida em 11 de abril de 2018, promovida pela Defensoria Pública Estadual, com a presença de dezenas de pescadores, marisqueiros, pequenos agricultores e donas de casa que saíram

¹¹¹ As ameaças, segundo os ex-moradores que tiveram os nomes preservados, incluíam intimidações por parte de pessoas ligadas às empresas, afirmavam que os moradores estavam ali irregularmente, que iam destruir suas casas mais cedo ou mais tarde, que iam passar por cima com tratores e outras máquinas.

¹¹² Atestado e confirmado por diversos pesquisadores, antropólogos e sociólogos ligados ao Grupo de Estudos, Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente – GEDMMA, da Universidade Federal do Maranhão – UFMA.

A área também foi objeto da participação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, que concedeu licenças ambientais, contestadas através de intervenções judiciais impetradas, sobretudo, pela Defensoria Pública Estadual (DPE), Defensoria Pública da União (DPU), Ministério Público Estadual (MPE) e Ministério Público Federal (MPF), que levaram a decisões de tribunais de justiça em âmbito estadual e federal. Entre decisões favoráveis e desfavoráveis aos moradores do Cajueiro, em 2017 a empresa WPR iniciou trabalhos de terraplanagem, com desmatamentos, destruição de babaçuais, manguezais e juçarais (ARCANGELI, 2020). Além disso, ainda houve, em junho de 2018, a derrubada de mais 19 casas na comunidade sem autorização judicial.

Arcangeli (2020) demonstrou muito bem as diferentes visões de moradores do Cajueiro em relação ao empreendimento, uns se mostraram favoráveis, receberam indenizações e acreditaram nas promessas de emprego oriundas do discurso da empresa. Outros moradores, como Seu Joca, Seu Davi de Jesus, dona Nicinha, Clóvis, dentre outros, se mostraram contra o empreendimento desde o início. Seu Davi, que também representou a União de Moradores do Cajueiro no CONCID, na 22ª reunião técnica deu sua palavra, exposta assim na ata:

Expôs diversas situações e pontos de vista, apontou problemas na comunidade do Cajueiro onde as empresas desmataram um grande número de palmeiras que eram usadas pela comunidade para seu sustento, falou da ausência de empregos, onde as empresas prometeram vários empregos e hoje um número quase inexistente de pessoas da comunidade do cajueiro foram empregadas. Falou dos resíduos da ALUMAR encontrados nas águas próximas, nos peixes e que isso afetava diretamente a atividade de pesca, pondo à deriva novamente o sustento da comunidade (CONCID, 2018, p. 6).

O depoimento de Seu Davi no CONCID destaca os danos ambientais causados pela empresa no Cajueiro, ao fazer os trabalhos de terraplanagem já em 2017, como se pode ver na figura 53.

Em entrevista para a TV Assembleia, em 16 de março de 2018, quando do lançamento da pedra fundamental para a instalação do Porto São Luís, com a presença do presidente da CCCC, Chen Zhong, do sócio-proprietário da WPR, Walter Torre, do presidente da FIEMA, Edilson Baldez das Neves e de mais de 60 empresários locais, o então governador Flávio Dino afirmou:

Nós temos muita confiança de que a soma de investimentos públicos com investimentos privados vão garantir que o ano de 2018 tenha um crescimento ainda mais acentuado da economia do Maranhão, já tivemos ano passado o maior crescimento do Brasil, fruto exatamente dessa parceria, dessa união, desse esforço conjunto. Empreendimentos como esse liderado pela associação empresarial, entre a WPR e a CCCC e outras empresas, garante a continuidade do ciclo de oportunidades que é o que nós visamos, oportunidades para os nossos empresários, para as empresas do Maranhão, para os trabalhadores do Maranhão, além disso nos ajudar no crescimento da riqueza existente no Estado (DINO, 2018).

Figura 53 – Área desmatada no Cajueiro com obras de terraplanagem



Fonte: Acervo de Aquiles Emir (2018).

A declaração do ex-governador do Maranhão ratifica a ideologia capitalista do desenvolvimento (SOUZA, M. L. 2006b), baseada numa retórica de crescimento econômico importada, que seria capaz de produzir bem-estar social e trazer prosperidade para o Maranhão, como se fosse uma receita global única, mas que esconde interesses de acumulação, muitas vezes, alheios aos modos de vida locais.

Quatro meses depois, em julho de 2018, o Porto São Luís lançou um vídeo no YouTube que repercutiu fortemente na mídia, porque nele há todos os detalhes dos investimentos que seriam aplicados em São Luís. O presidente da FIEMA, Edilson Baldez das Neves, é um dos que expõe sua opinião na peça publicitária:

A classe empresarial do Maranhão se sente, além de motivada, honrada com a instalação deste novo empreendimento, o Porto São Luís, que vai, além de trazer benefícios para facilitar o escoamento da produção do nosso Estado, vai também contribuir decisivamente para o desenvolvimento do nosso corredor centro-norte (DAS NEVES, 2018).

Tal discurso demonstra a grande alegria do empresariado local com os investimentos do Porto, ele reforça uma ideologia desenvolvimentista de que tal empreendimento trará benefícios de crescimento econômico ao Maranhão, algo impregnado no “imaginário capitalista e de sua *irracionalidade* essencial: a de encarar o crescimento da produção como se fosse um fim e não um meio. É uma ideologia hegemônica” (SOUZA, 2006b, p. 96) que é capturada pelos governos com intenções de autopromoção, amiúde, com

fins eleitoreiros. Desta forma, a reestruturação territorial, feita via planejamento urbano, também se guia por ordens globais, numa trama que mistura elementos simbólico-discursivos e expressões materiais realizadas no lugar, “onde o mundo é percebido empiricamente” (SANTOS, M., 2005, p. 158).

O discurso do presidente da FIEMA, amplamente disseminado entre os setores corporativos e na grande mídia, é aquele presente na ideia de que estas “empresas são apresentadas como salvadoras dos lugares e são apontadas como credoras de reconhecimento pelos seus aportes de emprego e modernidade. Daí a crença de sua indispensabilidade” (SANTOS, M., 2021, p. 79), o que na realidade configura uma estratégia ideológica de dominação territorial com objetivos de alta produtividade e lucratividade.

Fica patente, ainda, na produção audiovisual do Porto São Luís em seu canal no YouTube, as imagens e o discurso humanizado de compromisso social, de que as empresas estão melhorando a vida dos moradores locais com indenizações e empregos, construção de novas vias de acesso e novas casas. Chama atenção, quase no fim do mesmo vídeo, em que falou Baldez das Neves, a fala de Chang Yanbo, Presidente Executivo da CCCC, expressando seus mais sinceros agradecimentos ao Governo do Estado e à Prefeitura de São Luís, o que indica um alinhamento explícito entre a empresa e o poder público.

Por isso, os novos conteúdos no território podem mudar de forma brusca identidades com formas de regulação estranhas ao sentido da vida local (SANTOS, M, 2021), como vem ocorrendo, não somente na comunidade do Cajueiro, mas em diversas comunidades que estiveram ou estão no caminho de grandes projetos de desenvolvimento em São Luís e no Maranhão. Márcio Costa Vaz dos Santos, Doutor em Ciências Ambientais, representante intelectual do setor empresarial, comunga, em larga medida, com esta visão capitalista de desenvolvimento, ao criticar o planejamento urbano de São Luís, afirma que

O problema de São Luís não é indústria, o problema de São Luís não é a questão da poluição industrial, o problema de São Luís se chama invasão e a falta de gestão. A invasão ela compromete tanto a área rural, quanto a área industrial, área urbana [...] na área do Cajueiro que é uma área industrial desde 2005, isto é só um exemplo, o Estado do Maranhão em 1999 cria duas áreas de assentamento agrícola dentro de uma área que é industrial que é a região do cajueiro, que é o assentamento do ITERMA de Mãe Chica e Vila Conceição, quando você olha os mapas e tudo mais eles não produzem nada, são nada mais, nada menos que zonas de invasão, de urbanização informal [...] na hora que a indústria como o Porto São Luís chega para se instalar na área do Cajueiro a comunidade chega e diz não, aqui não pode porque aqui é uma zona de comunidades tradicionais de produção, mas está dizendo isso com base em que, se tem uma lei que define Cajueiro como zona industrial? (informação verbal)¹¹³

¹¹³ SANTOS, Marcio Costa Fernandes Vaz dos. Entrevista realizada em 28 de abril de 2020. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor).

Segundo Márcio Costa Vaz dos Santos, o problema de São Luís não são as indústrias e sua poluição, mas sim as invasões, que comprometem o desenvolvimento de São Luís por estarem em não conformidade com a lei e também por se localizarem em áreas de interesse industrial e portuário. O que Márcio Vaz chama de “invasão”, chamamos de aqui de uma forma legítima que populações tem de vivenciar e se relacionar no território, muitas delas há décadas.

Guilherme Zagallo, advogado e ambientalista, que vem monitorando estudos que impactam o ambiente, possui outra visão sobre os impactos ambientais na ilha. Ele afirma: *“temos ocorrência de contaminantes em rios, incluindo metais pesados, não só por conta da indústria, mas também pelos volumes oriundos da indústria, em águas subterrâneas e superficiais. Vários indicadores legais estão ultrapassados”* (informação verbal)¹¹⁴. Há também níveis de poluição atmosférica bem elevados na zona industrial e seu entorno, no caso a zona rural:

a inflexão negativa registrada nos parâmetros de poluição é para os Particulados Inaláveis, que em todos os anos estudados indicou que a RAMQA - Estação EMAP, localizada na Zona Portuária da cidade, excedeu os limites estabelecidos pela Resolução 3/90 - CONAMA. A estação EMAP ultrapassou os limites de poluição de PI em 68% com valores de 83,8 (<10µm³) no ano de 2013, em 87% com valores de 93,4 (<10µm³)no ano de 2014, em 110% com valores de 105 (<10µm³)no ano de 2015 e em 2% com valores de 51,1 (<10µm³) no ano de 2016 (PINHEIRO, VENTURI e GALVANI, 2020, p. 818)

Os dados das Redes Automáticas de Monitoramento e Qualidade do Ar (RAMQA) apontam que na área do porto do Itaqui a qualidade do ar é ruim, o estudo aponta que, por conta da direção do vento ser para o nordeste, a área mais urbanizada de São Luís não é afetada pelos poluentes. Em entrevista para a Agência Tambor, em novembro de 2021, Guilherme Zagallo afirma

Nós somos a cidade mais poluída, o distrito industrial mais poluído do Brasil, nós só temos menos poluição, pra ganhar de São Luís nesta competição nefasta, que causa mortes, só São Paulo por conta da poluição veicular e Rio de Janeiro. Qualquer cidade que você pegue no interior de São Paulo, as sedes da maior parte das indústrias do país, Santos, Paulínea, Ribeirão Preto, Cubatão, São José dos Campos, qualquer uma delas, nenhuma tem mais poluição de São Luís, nós temos aí 48 mil toneladas/ano de poluentes, quer dizer, estávamos em 2017, neste meio tempo a Vale retomou a operação de uma usina de pelletização, mais 12 mil toneladas de poluentes, a ALUMAR anuncia que vai retomar produção de alumínio, mais 3 mil toneladas de poluentes e tem uma licença ambiental concedida pelo IBAMA para mais 9 mil toneladas, ou seja, o papel hoje aceita qualquer coisa, como se fosse pouco, o nível de poluição que nós temos, que hoje é 5 vezes mais que Cubatão, só pra ter uma comparação, nós já estamos recebendo aí pelo menos 20 mil toneladas a mais de poluentes (ZAGALLO, 2021).

¹¹⁴ ZAGALLO, José Guilherme. Entrevista realizada em 7 de janeiro de 2020. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor)

O depoimento de Zagallo é baseado em *Estudo de qualidade do ar* encomendado pelo Governo do Estado do Maranhão através da SEINC, complementar ao EIA/RIMA do Distrito Industrial, realizado em 2017, atestando que 48 mil toneladas de poluentes foram emitidas no intervalo de 1 ano, muito acima do que é estabelecido nas resoluções do CONAMA, isto inclui Partículas Totais em Suspensão (PTS), Poeira Mineral de Indústrias (MP₁₀), Óxidos de Nitrogênio (NO_x), Dióxido de Enxofre (SO₂) e Monóxido de Carbono (CO).

É relevante destacar, que os dados da qualidade do ar no município são precários, em virtude da ofensiva poluidora proveniente de indústrias pesadas. O poder público tem a obrigação de monitorar periodicamente a emissão destes poluentes, assim como é feito com a balneabilidade das praias e, se preciso for, aplicar multas e elaborar normas de compensação por parte das empresas às populações prejudicadas.

Votando à fala de Márcio Costa Vaz dos Santos, ele afirma que a área do Cajueiro é zona industrial desde 2005, mas de acordo com o defensor público estadual, Alberto Tavares, em entrevista concedida à TV Brasil local em 3 de janeiro de 2018, quando houve no local uma grande quantidade de máquinas e tratores causando extenso desmatamento, ele afirma que o território não pode ser considerado de uso industrial porque

Há desconformidade com o zoneamento do município de São Luís, tendo em vista que a lei atual proíbe a implantação de novos empreendimentos portuários nesta área. Outra questão que nós entendemos como fundamental, crucial para essa discussão e que não está sendo considerada pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente é em relação ao título de propriedade do imóvel que a comunidade possui e que foi oferecida pelo próprio governo do Estado no ano de 1998 (TAVARES, 1998).

De fato, o território do Cajueiro, incluindo a praia de Parnauçu, não se encontra localizado em zona urbana, industrial ou portuária, tanto que a proposta de macrozoneamento urbano, como já dissemos, pretende transformar essa área em urbana.

Em virtude destas inconformidades apontadas pelo defensor, houve em 12 de agosto de 2019 o cumprimento de uma reintegração de posse em favor da empresa portuária e pelo menos 21 casas foram demolidas no Cajueiro (ALVES, E. 2020) na presença de um oficial de justiça, de um dos advogados da empresa e de um grande aparato policial, inclusive do batalhão de choque. A força policial na ação fora desproporcional com os moradores (ver foto do Anexo H). Um dia antes desta ação, moradores do Cajueiro acamparam em frente ao Palácio do Governo do Estado do Maranhão e a União de Moradores Proteção Jesus do Cajueiro escreveu uma carta para pressionar as autoridades, com o objetivo de denunciar o iminente despejo forçado de moradores da comunidade para a construção do TUP porto São

Luís S/A. Segundo a carta pública, estariam mobilizados cerca de 200 Policiais Militares para o trágico despejo, sem direito a qualquer contrapartida ou reassentamento, ameaçando de despejo mais 90 famílias.

Figura 54 – Protesto de moradores do Cajueiro em frente ao Palácio do Governo do MA



Fonte: Acervo da Comissão Pastoral da Terra – CPT (2019)

A decisão de reintegração de posse foi proferida pelo Juiz Marcelo Oka, que não levou em consideração uma decisão anterior proibindo a destruição de casas na comunidade, ou seja, a “decisão foi no mínimo parcial e controversa, pois transforma a ação de interdito proibitório nº 46813.44.2014.8.10.0001, utilizada na derrubada das 19 casas em 2014, nesta ação de retirada das famílias” (ARCANGELI, 2020, p. 159). Ademais, segundo a defensoria pública do estado do Maranhão, a reintegração de posse foi irregular, pois contraria a Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, a qual diz que, nestes casos, a DPE tem que ser intimada para o adequado exercício de sua intervenção obrigatória, coisa que não aconteceu na ação.

Em 23 de agosto daquele ano, sete moradores do Cajueiro e mais seis apoiadores ocuparam a sede da Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIHPOP-MA) para cobrar um posicionamento do governo do Estado em relação a ação de reintegração, “anulação de decretos estaduais¹¹⁵ em favor da instalação do porto e a

¹¹⁵ Um dos decretos, o de nº 02 de abril de 2019, assinado pelo então Secretário Estadual de Indústria e Comércio (SEINC-MA), Simplício Araújo, declarava que a área de Parnauçu (Cajueiro) era de utilidade pública. Tal Decreto fora anulado em 12 de março de 2020. Segundo o advogado popular Rafael Silva, em declaração no dia 3 de dezembro, em uma reunião do CNDH com movimentos sociais diversos disse que o Decreto 02/2019 era ilegal, pois foi assinado por quem não tem competência para tal, já que os Decretos Estaduais só podem ser assinados pelo Governador ou pelo Governador em exercício, coisa que não aconteceu.

anulação da Licença de Instalação do porto privado por parte do governo Flávio Dino” (ARCANGELI, 2020, p. 164). Fica evidente a ofensiva do governo estadual, parte de justiça e da empresa em se apropriar daquele território para instalar seus negócios.

Segundo reportagem de Alex Barbosa no Portal G1 Maranhão em 14 de agosto, o MPF e MPE investigam irregularidades na área onde será instalado o Porto São Luís na Comunidade Cajueiro, zona rural de São Luís. Segundo a matéria, as investigações dos dois órgãos apuram a agilidade na concessão das licenças ambientais para a construção do empreendimento e um suposto esquema de grilagem nas terras da comunidade. O MPF apura a agilidade que o governo do Estado teve em conceder a licença ambiental para a construção do porto. Segundo as investigações, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA) deu a licença antes de um parecer da Marinha do Brasil sobre os possíveis riscos.

Figura 55 – Manchete da reportagem sobre irregularidades no terreno do Cajueiro



Fonte: G1 – Maranhão (2019).

David Harvey (2013, p. 121), baseado em Marx, denominou de *acumulação por espoliação* ou *acumulação por despossessão*, o processo segundo o qual a privatização da terra e a expulsão violenta de populações camponesas, a conversão de várias formas de direito em propriedade comum/coletiva, em direitos exclusivos de propriedade privada. E o Estado, com seu monopólio de violência e suas definições de legalidade tem o papel crucial no apoio e na promoção desses processos, semelhantes ao que se viu no Cajueiro.

A seguir transcrevemos depoimentos públicos de moradores do Cajueiro que foram objeto da ofensiva judicial, estatal e privada ao terem seus direitos feridos com a destruição de suas habitações.

Seu Davi de Jesus Sá afirmou no dia 13 agosto de 2019 em frente ao Palácio do Governo do Maranhão: “no momento é o que estamos passando aqui é uma humilhação, que pra mim é humilhação, um homem não humilha o outro assim” (SÁ, 2019). Em outro

depoimento, 1 ano depois do fato, seu Davi Sá afirma que: “senti muita amargura, maldade, crueldade, eu só posso dizer assim porque o que aconteceu aí, polícia colocando spray de pimenta na cara de pessoas gestante e idosa” (SÁ, 2020). Seu Carlos Augusto Barbosa relembra o dia da reintegração de posse: “no dia 12 de agosto isso foi uma tragédia muito forte o que eles arrumaram com a comunidade, era tremenda doze hora do dia eles derribando as casa aqui” (BARBOSA, 2020). A Dona Lucilene Raimunda Costa, se lembra do dia 12/08 assim: “lembro de muita aflição, de muita truculência, de muita maldade, de um desrespeito desumano por tudo, criança chorando, pessoas desesperadas, perdendo suas coisas, chegando e vendo suas casas sendo destruída” (COSTA, L. R., 2020). Seu João Germano da Silva (o Seu Joca), disse:

nesse dia eu estava aqui com algumas pessoas, tava ali dentro de casa, chegou um policial, me perguntou ‘e essa aqui não ta na lista pra derribar?’ Eu disse, eu não sei, mas eu acho que não, porque não sei se tem alguém que tenha coragem de me arrastar daqui de dentro de casa ou então derribar esse pequeno telhado em cima de mim porque eu não vou sair debaixo (SILVA, 2020).

Os depoimentos não deixam dúvida de que o desenvolvimento capitalista dependeu e continua a depender de maneira vital do agir do Estado (HARVEY, 2013), que possui a capacidade – a partir de seu aparato normativo – de dar as condições para que o grande capital se aproprie de determinados territórios, provocando tensões, conflitos e mortes, esses grandes projetos mudam velozmente a função dos lugares, como bem analisaram Marinho e Batista (2021, p. 111), exercendo uma “maior influência sobre as vidas das pessoas no seu cotidiano”, num misto de destruição material e simbólica.

A proposta de revisão do Plano Diretor do Município de São Luís pretende possibilitar toda essa transformação em territórios ocupados há décadas por populações tradicionais, mas que nos últimos anos vem sendo objeto de grandes empreendimentos do poder econômico internacional. Em relatório elaborado para o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) sobre a situação dos direitos humanos no Cajueiro, aprovado na Resolução nº 20 de 08 de outubro de 2021, Burnett (2021, p. 12-13) denuncia que houve

1. Omissão por parte do Governo do estado do Maranhão, não constituindo desde o início do conflito um espaço institucional de diálogo e negociação capaz de equilibrar as desigualdades das partes, assegurando condições adequadas de defesa e proteção dos Direitos Humanos coletivos e individuais da comunidade do Cajueiro, constantes da Recomendação nº 23, de 10 de outubro, do CNDH; 2. À omissão por parte da Prefeitura Municipal de São Luís, eximindo-se de exercer sua competência constitucional no uso e ocupação do solo do município, condição agravada quando há divergência legal entre o zoneamento do solo para a área em disputa e os usos industriais e portuários; 3. Às decisões judiciais que desconsiderando os tratados internacionais firmados pelo Brasil e as conquistas sociais de populações fragilizadas, muitas delas inscritas na Constituição Federal de 1988, negaram sistematicamente o reconhecimento das especificidades de uma das partes em litígio, contribuindo

para agravar sofrimentos e perdas das comunidades do Cajueiro e ameaçando-as de extinção, conforme OFÍCIO N.º 4022/2020/CNDH/SNPG/MMFDH, deste Conselho, destinado ao Juiz de Direito da Vara de Interesses Difusos e Coletivos de São Luís, Marcelo Elias Oka, referente ao processo 0834529-92.2019.8.10.0001 TJ/MA; 4. – Ao comportamento truculento e mesmo ilegal das práticas da empresa ao longo de todo o processo de disputa, exercendo de forma autoritária o poder de suas relações políticas, dado por sua posição econômica nacional, e contrária ao enunciado e publicamente divulgado no seu site empresarial, onde “futuro” e “sustentabilidade” se colocam como princípios básicos, reiterando-se recomendação à empresa TUP Porto São Luís S/A, constante da Recomendação nº 23, de 10 de outubro, do CNDH.

É possível identificar na análise do relatório que houve um conjunto de elementos que justificou as violações dos direitos humanos contra os habitantes da comunidade do Cajueiro, dentre eles, a omissão do governo estadual, que se recusou a abrir uma mesa de diálogo com a população atingida; as decisões judiciais que não levaram em conta os tratados internacionais e os direitos já estabelecidos na comunidade; a truculência da empresa que se utilizou de sua influência de poder junto aos governos e, não menos importante; a omissão da prefeitura que, para atender interesses do empresariado, propõe mudar a função desse território.

O relatório serviu de base para que o CNDH, através do ofício nº 2946/2021, entrasse com uma denúncia junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), assinada pelo seu Presidente Yuri Costa, que, dentre outras questões, requereu a concessão de medida cautelar determinando ao Estado Brasileiro e/ou seus federados, que suste quaisquer medidas que impliquem na continuidade da violação de direitos humanos, sociais, econômicos e políticos no Cajueiro. Em 26 de fevereiro de 2020, o Porto São Luís, através de seu canal no YouTube, produziu um vídeo, em forma de nota, com os seguintes dizeres:

O porto São Luís vem a público informar a verdade sobre retirada de posseiros de sua área. O Porto São Luís está sendo construído na Comunidade Cajueiro: FAKE. A verdade é que o porto fica localizado em Parnauçu. Nenhum morador da comunidade Cajueiro foi afetado pelas obras e todos continuam morando em suas casas, pois estão fora da área do porto: VERDADE. As obra iniciais de implantação removeram 600 famílias de moradores: FAKE. A verdade é que apenas 90 casas de posseiros tiveram que sair da área após várias etapas de diálogo e negociação. Hoje apenas duas famílias se recusam a aceitar o acordo: VERDADE. As famílias saíram sem indenização e sem ter para onde ir: FAKE. Todos os posseiros removidos da área foram indenizados. Todos os invasores identificados como vulneráveis socialmente estão recebendo aluguel social, cesta básica e ganharão uma casa: VERDADE. Não repasse notícias falsas sobre o Porto São Luís. Verifique sempre a veracidade das informações que chegarem até você em nossas redes sociais. (O PORTO, 2020).

De fato há relatos de recebimento de indenizações, como a pesquisa de Saulo Arcangeli sobre o Cajueiro demonstrou, e também como esta pesquisa constatou a partir da fala de alguns ex-moradores que saíram da área e criaram a expectativa de ter emprego

oferecido pela empresa e outros de terem um lugar e uma casa para morar¹¹⁶. Chama bastante atenção a ideia colocada pela empresa da “verdade”, no caso a verdade dela, inclusive com um tom apelativo de que atendeu a todos, sem exceção, com indenizações, aluguéis sociais e a promessa de que os ex-moradores (a quem chamam posseiros e invasores) ganhariam uma casa.

Em vídeo do dia 12 de julho de 2018, com mais de mil e seiscentas visualizações, no mesmo canal, a empresa falava que os primeiros empregos começavam a ser gerados no Porto São Luís. Uma empresa terceirizada estava contratando trabalhadores com foco na comunidade Cajueiro (não falam em Parnauçu¹¹⁷). Luís Henrique Filho, engenheiro responsável, diz no vídeo que a prioridade é prezar pelo social na comunidade do Cajueiro.

Paralelamente a todo este processo com repercussões na realidade concreta, em parte já analisado, se fortalecia mais ainda na esfera pública (entrevistas para programas de rádio e TV, debates acadêmicos, reuniões do CONCID, audiências públicas, etc.) discursos em torno de questão da nova proposta rural/urbana.

Ficou bastante claro nas audiências públicas que os apologistas da proposta da prefeitura municipal de São Luís, oriundos do mercado imobiliário e do setor industrial, concentraram-se em expor suas narrativas mencionando o caráter inexorável de uma vocação portuária em São Luís, que seria um caminho para o desenvolvimento da cidade. Outra visão sobre esta questão é a de Horácio de Sant’ana Júnior, que afirma

Se eu tenho de um lado um empresariado que diz que São Luís tem uma vocação portuária, de outro lado eu tenho os pescadores da região onde querem construir um porto dizendo que São Luís tem uma vocação para pesca artesanal, que inclusive atraiu moradores para aquela região ali durante todo o século XX, mesmo no século XIX, a baía de São Marcos, há uma indefinição se ela é uma baía ou um estuário, mas as características dela são favoráveis a portos de grande calado por causa da profundidade, mas também são muito favoráveis à reprodução das espécies marinhas, que geram um lugar muito privilegiado para a pesca [...]. Então o que eu posso dizer é o seguinte, é que a vocação de um determinado lugar é muito mais resultado da construção social a respeito desse lugar do que de suas características físicas específicas. A forma como os grupos sociais se relacionam com o lugar é que vai definir sua vocação. (informação verbal)¹¹⁸

¹¹⁶ Seis ex-moradores – que não serão identificados aqui – três mulheres e três homens deram seus depoimentos de que receberam indenizações, quantias entre 8 e 20 mil reais para sair de suas casas, alguns relataram que receberam aluguel social e cestas básicas, outros afirmam que só receberam a indenização e nada mais. Desde julho de 2021 os administradores do Porto São Luís não fizeram mais nada pelos ex-moradores.

¹¹⁷ A empresa só começou a diferenciar a área do Cajueiro da de Parnauçu em fevereiro de 2020, em março do mesmo ano, em um vídeo de seu canal intitulado “A verdade sobre a localização do Porto São Luís”, a empresa diz que o empreendimento não é no Cajueiro, mas em Parnauçu, quando se sabe que Parnauçu é uma área que faz parte do Cajueiro. Disponível em: (55) A verdade sobre a localização do Porto São Luís - YouTube

¹¹⁸ SANT’ANA JUNIOR, Antunes de. Entrevista realizada em 12 de dezembro de 2019. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor).

Pode-se afirmar que há toda uma tentativa de impor e difundir determinados padrões e modelos de desenvolvimento a partir de discursos como a modernização, a eficiência e a produtividade, que seriam caminhos para tornar São Luís uma cidade moderna, por isso a difusão do ideal portuário, como uma espécie de singularidade “natural” que esconde suas ‘intencionalidades’, termo que segundo Santos, M. (2002) é eficaz no processo de produção das coisas, consideradas como um resultado da relação entre a sociedade e o mundo, entre grupos sociais e o seu entorno, entre ação e objeto no território. Dito isto, por trás da ideia de vocação portuária há intenções exógenas oriundas do amalgama entre os poderes político e econômico, próprios do mais-valor global, refletidos nas escalas locais.

A estratégia discursiva dos representantes intelectuais dos empresários locais e de tabela do mega empreendimento portuário em São Luís foi evocar o exemplo de Singapura, uma Cidade-Estado situada em uma ilha no extremo sul da península malaia (ver mapa da figura 56) muito semelhante em forma, extensão e clima com a ilha do Maranhão. Márcio Costa Vaz dos Santos, em entrevista para o programa Negócios na Pauta em janeiro de 2021, disse

O grande mito que tem que ser derrubado é que a ilha é frágil, o conceito de fragilidade é subjetivo, porque é tudo uma questão de gestão, o exemplo que geralmente se dá é que São Luís tem exatamente a mesma área de terra firme de Singapura¹¹⁹. Singapura tem 5 milhões de pessoas, tem um porto que movimenta toda carga dos portos brasileiros juntos, Singapura é o país que mais recicla água no planeta e está entre os 3 países de maior renda per capita do mundo, então como é que Singapura consegue ter indústria? Vão colocar uma usina nuclear agora, eles tem indústria de alumínio, indústria pesada, tudo numa área do tamanho do município de São Luís. Então a questão é: como eles conseguem fazer isso? E nós com 1 milhão e meio estamos em eterno colapso? É uma questão de gestão, então chegar e dizer que a ilha não pode ter indústria, que a ilha é frágil e que a ilha não comporta isso ou aquilo é uma questão de incompetência de gestão, então tem que se discutir como essa gestão tem sido feita, que nos impede de usufruir de desenvolvimento (SANTOS, M. C., 2021).

Em depoimento concedido para a pesquisa, Márcio Costa Vaz dos Santos explica essa questão que levantou sobre Singapura quando fora perguntado sobre as motivações que o levaram a fazer esta comparação com São Luís.

Eu sempre falei nas minhas palestras que São Luís tem as mesmas características geográficas de Singapura, só isso, São Luís não parece nada com Singapura, mas São Luís tem o mesmo território, [...] como é que Singapura gerencia 5 milhões de pessoas? Como é que Singapura gerencia uma falta de água crônica? Imagina São Luís tendo um porto que gerencia a carga de todos os portos brasileiros com 5 milhões de pessoas, com uma área verde – olha no Google – imensa, maior que o Parque do Bacanga. Como é que eles gerenciam isso? Então eu quero questionar o seguinte: como é que Singapura consegue gerenciar um território muito semelhante

¹¹⁹ O município de São Luís, segundo dados do IBGE, possui 583,063km² de extensão territorial e a ilha na qual se localiza junto com mais 3 municípios (São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa, possui 970,405km². É um tamanho semelhante à ilha de Singapura, que possui aproximadamente 728km², uma extensão que cresceu nos últimos anos porque aterrou áreas marinhas (DÁVILA, 2007).

ao nosso em termos de tamanho e formato, tropical que nem o nosso? Era uma colônia britânica destruída pelos japoneses em 1945, como é que Singapura consegue ser uma das maiores rendas per capita do planeta e São Luís com apenas 1 milhão e meio, se declarar falida e dizer que está em colapso? [...] a comparação que eu fazia era sempre observar que o nosso colapso é gerencial [...] aí as pessoas confundem, Marcio tá querendo transformar São Luís em Singapura, não, eu ficaria muito feliz se nós tivéssemos 15% da riqueza de Singapura. (informação verbal)¹²⁰

Em julho de 2019, o jornalista Raimundo Borges, em sua coluna *Bastidores*, publicada em *O Imparcial*, intitulada “Singapura e São Luís”, faz referências à fala de Márcio Costa Vaz dos Santos em um seminário sobre questões urbanas e ambientais em São Luís, ao fazer este comparativo.

Figura 56 – Mapa da Cidade-Estado de Singapura



Fonte: Enciclopédia Global (2021) - Cingapura ou Singapura | Mapas Geográficos de Singapura - Enciclopédia Global™ (megatimes.com.br)

O jornalista menciona que o governo Flávio Dino em 2015 já tentava acordo de cooperação e troca de informações entre São Luís e Singapura. Em 2017, foi assinado o Memorando de Entendimento entre o Maranhão e a *Singapore Cooperation Enterprise (SCE)*, organismo oficial de Singapura, especializado em planejamento e desenvolvimento econômico. O próprio vice-governador Carlos Brandão (hoje governador), que assinou o

¹²⁰ SANTOS, Marcio Costa Fernandes Vaz dos. Entrevista realizada em 28 de abril de 2020. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (acervo do autor).

documento como interino, já esteve em Singapura, liderando uma comitiva de empresários. Eles foram conhecer a “*Latin Asia Business Forum*”, amostra de como se produz riqueza desafiando a natureza, em benefício de todos. Quem sabe, num futuro não tão distante, tenhamos em São Luís uma cidade-modelo de desenvolvimento (BORGES, 2019, p. 3).

A partir das falas de Marcio Vaz dos Santos e do jornalista Raimundo Borges é possível perceber que seus discursos são portadores das representações e visões de mundo de um capitalismo global em que as palavras-chaves claramente identificadas são: *gestão* e *desenvolvimento*, enquanto que as implícitas podem ser *eficiência*, *produtividade*, *competitividade* e *crescimento econômico*. O uso do território também depende das motivações oriundas dos discursos de representação do espaço, elas revelam significações de um projeto de cidade, no caso uma cidade portuária. Falas públicas na mídia, em audiências e seminários são palavras que formam um discurso sobre São Luís, evocando uma aptidão desenvolvimentista através de uma grande porta de saída de commodities para o mercado mundial.

Imagens também são discursos, são representações ordenadas a partir de uma linguagem visual e verbal. De acordo com Sánchez (2010, p. 83-84), as “intervenções espaciais são discursos em ação, expressões materiais de uma concepção de cidade pela mediatização que as cerca, são tornadas parte da imagem da cidade”. Isto acontece no caso da representação sobre Singapura, que abriga a maior concentração de bilionários por quilômetro quadrado do mundo, o segundo maior porto de contêineres – depois de Xangai – e o quarto local financeiro, atrás de Londres, Nova York e Hong Kong (REVELLI, 2016).

A insular cidade global construiu, sobretudo, a partir dos anos 1990, a fusão de um sistema de relações com base na civilização ocidental, detentora de fluxos informacionais, de capital, de empregos qualificados, de bens materiais, tecnológicos e turísticos, uma dimensão espectral ao conceito de cidade competitiva e meritocrática, na medida em que se “estabelece em torno de uma rede de entidades transnacionais que não se definem por si mesmas, e que resulta num processo radical de descaracterização do território” (SANTOS, D., 2016, p. 163). Singapura se caracteriza como um território tanto corporativo como comercial, representativo em nível global, mescla escritórios de grandes transnacionais e um terminal portuário de intensa movimentação.

Singapura possui um governo autoritário que controla de forma rígida os sindicatos, os comportamentos de seus habitantes e a entrada de migrantes, sendo “um dos territórios mais desiguais do mundo” (JUNJIA, 2016, p. 47), em que meio milhão de pessoas

viviam abaixo da linha da pobreza em 2015¹²¹, algo não mencionado por Márcio Vaz dos Santos em sua apologia à Cidade-Estado asiática.

Singapura se encaixa perfeitamente na afirmação colocada por Harvey (2006, p. 236), de que “os livres mercados têm como ponto de apoio o poder do Estado. O desenvolvimento de livre mercados depende de modo crucial, tanto da extensão, quanto da intensificação de formas específicas de poder do Estado”. Ao se tornar uma cidade global, com uma das economias mais pujantes e competitivas do mundo, Singapura também amargou prejuízos que tal configuração imprimiu nos tecidos social, cultural e urbano, já que

Os investimentos em infraestruturas sempre geram distorções geográficas e desenvolvimentos geográficos desiguais, e estes atraem ainda mais desenvolvimento, como parte da sinergia que advém inevitavelmente quando as atividades de livre mercado se envolvem na produção do espaço (HARVEY, 2006, p. 238).

Desta forma, os agentes do mercado e seus porta-vozes querem fazer crer que o crescimento das atividades portuárias e industriais em São Luís, com todo seu aparato logístico de materialidades no território, podem ser responsáveis por gerar um desenvolvimento espacial moderno na cidade, mas mesmo que a cidade receba investimentos bilionários e gere riqueza, o que de fato pode ocorrer? Não há garantia alguma de que esses recursos sejam distribuídos entre o todo de sua população, Singapura, por exemplo, mostra que não.

As ideias colocadas por Márcio Costa Vaz dos Santos, – um conhecido representante intelectual do mercado construtor e industrial em São Luís – ligadas às palavras-chave já mencionadas, lembram a figura contraditória do *fomentador* levantada por Berman (2007), ao se referir à obra *Fausto* de Goethe, o criador e o destruidor na vida moderna

Goethe sabe que a questão do desenvolvimento é necessariamente uma questão política. Os projetos de Fausto vão exigir não apenas um imenso capital, mas o controle sobre vastas extensões territoriais e um grande número de pessoas [...] É como se o processo de desenvolvimento, ainda quando transforma a terra vazia num deslumbrante espaço físico e social, recriasse a terra vazia no coração do próprio fomentador. É assim que funciona a tragédia do desenvolvimento (BERMAN, 2007, p. 79 e 86).

¹²¹ Texto de Timothy Ho intitulado “3 hard truths about poverty in Singapore” (3 duras verdades sobre pobreza em Singapura). Disponível em: <3 Hard Truths About Poverty In Singapore (dollarsandsense.sg)>. Acesso em 3 fev. 2022. Outra questão é que de acordo com Olívia Booth, em texto intitulado “The top 10 need-to-know poverty in Singapore facts” (Os 10 principais fatos sobre a pobreza que você precisa conhecer em Singapura) “segundo pesquisa do *Cia World Factbook*. Singapura foi classificada em 36º lugar entre 150 países para desigualdade de renda em 2016 com base no Coeficiente de Gini, uma proporção de maiores para menores rendimentos. Isso significa que as famílias de alta renda são extremamente ricas, enquanto as famílias de baixa renda são extremamente pobres. De fato, um relatório do *Credit Suisse* mostrou que mais de um quarto da riqueza do país é detida pelo 1% mais alto da população. Disponível em:< The Top 10 Need-to-Know Poverty in Singapore Facts (borgenproject.org)>. Acesso em 3 fev. 2022.

O modelo de Singapura, mencionado pelo jornalista Raimundo Borges se referindo ao governo do Maranhão, possui uma força considerável, pois “produzir riqueza desafiando a natureza em benefício de todos” é um discurso que objetiva na realidade vender porções da cidade para grandes grupos econômicos que não pensam no desenvolvimento das populações locais, mas tão somente em auferir lucros, por isso se aliam aos agentes estatais para que seus negócios prosperem. Desta forma, tentam, a todo custo, passar por cima de comunidades que estejam em seus caminhos, produzindo o que Sassen (2016, p. 179) denominou de “histórias aceleradas e geografias da destruição”.

5.3 Quem precisa de Plano Diretor? Cinismo e desenvolvimento na periferia do Brasil

Pelo exposto até aqui, pode-se constatar que os representantes estatais e do mercado, através de seus discursos, julgam que a vinda de um terminal portuário para São Luís é algo benéfico para a cidade, por isso defendem que a atual proposta do Plano Diretor seja efetivada, esta é de fato uma das principais razões desta proposta.

Outra razão é a preparação de determinados territórios da cidade, o espaço intraurbano (VILLAÇA, 1998), para receber novos investimentos imobiliários e adensamentos para atender classes sociais mais privilegiadas – delineado em uma lei de zoneamento futura –, ocasionando, dentre outras questões, desigualdades socioespaciais e a formação de enclaves fortificados (CALDEIRA, 2011), seja através dos condomínios horizontais fechados com seus muros altos e ruas vazias, seja mirando a terra urbana em grandes lotes residenciais para a construção de edifícios na orla, a exemplo do bairro do Olho D’água.

Por isso, a nosso ver, o Macrozoneamento Urbano constitui a principal dimensão da atual proposta do PD, já que é ele que de fato interessa e pretende atender os setores corporativos no município, tanto o construtivo, quanto o industrial. Duas macrozonas urbanas se destacam (ver mapa da figura 57): a de Consolidação 1 e a de Consolidação 2. A primeira abrange os territórios de grande valorização imobiliária no município, neles se encontram a “península” da Ponta d’Areia, o entorno da “Lagoa” da Jansen e todo o eixo das avenidas Litorânea e Holandeses, com seus estoques de terras, aptos a receber empreendimentos habitacionais e comerciais, sobretudo, os verticais.

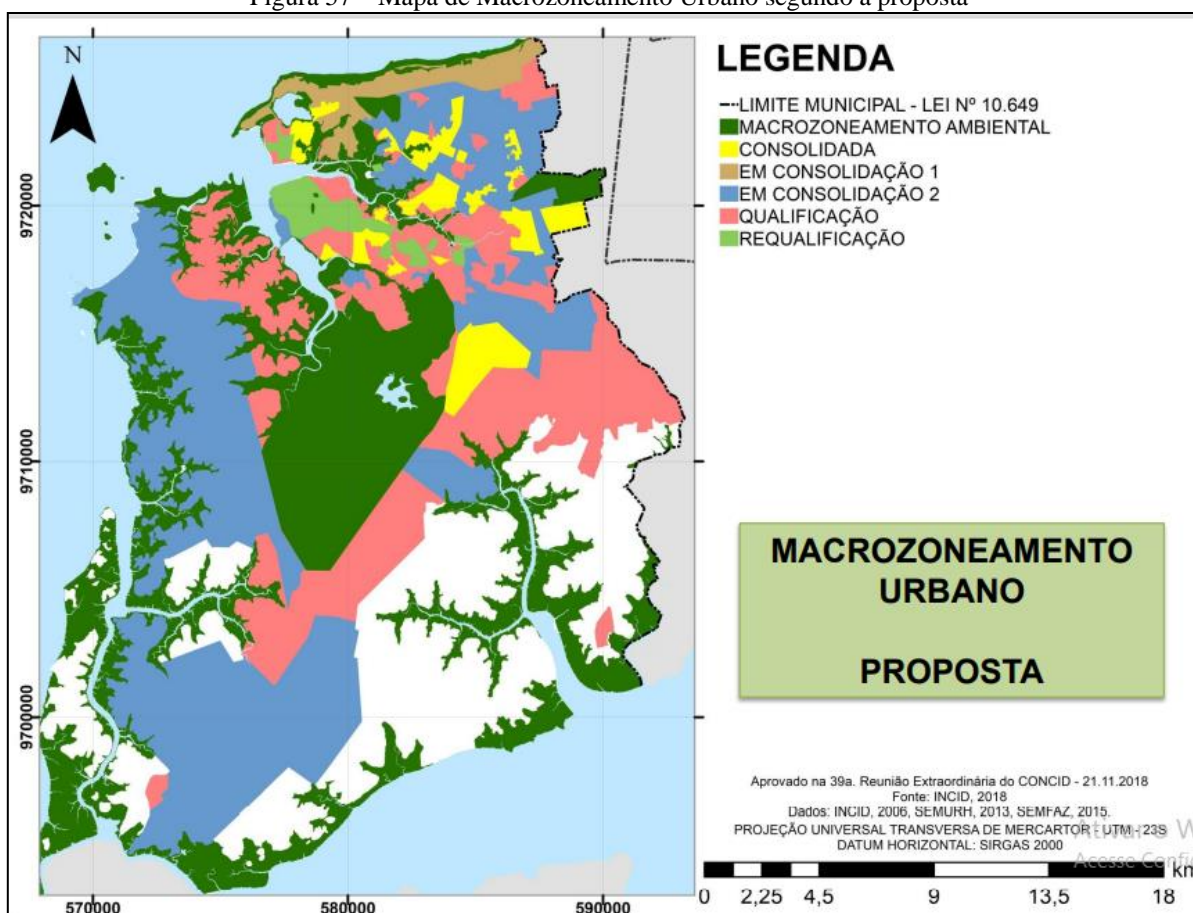
A “Macrozona de Consolidação 2” (com hachura azul no mapa da figura 57), segundo a proposta, abrange a maior extensão entre todas as macrozonas, isto porque “engole” boa parte da zona rural que se localiza a oeste da BR-135, um território em que grandes indústrias atuam e/ou podem se instalar e também abrigar empreendimentos

imobiliários (salas, galpões, armazéns, etc.) que interessam ao mercado construtor local. Segundo a tabela do anexo III da proposta a Zona de Consolidação 2 se caracteriza por apresentar:

Áreas com boa infraestrutura e certo grau de urbanização, mas que requerem qualificação urbanística; grande potencial para o adensamento e para a verticalização; habitadas tanto por população de baixa renda e baixo nível de escolaridade, quanto por população de renda média e alta e bom nível de escolaridade; apresentam condições favoráveis à atração de investimentos imobiliários privados (SÃO LUÍS, 2019).

Em relação às novas áreas que avançaram sobre a zona rural, não é possível afirmar, como aponta a tabela do anexo III da proposta, que elas possuem boa infraestrutura e certo grau de urbanização, segundo o mapa de uso e ocupação do solo da ilha do Maranhão (ver mapa do Anexo I), elaborado pelo serviço Geológico do Brasil, a maior parte deste território é composta por matas secundárias, matas secundárias fragmentadas e áreas urbano-industriais, além de pequenas manchas urbanas de média densidade.

Figura 57 – Mapa de Macrozoneamento Urbano segundo a proposta



Fonte: São Luís (2019).

Em relação ao Macrozoneamento Ambiental, a proposta muda as nomenclaturas de “Áreas de Proteção Integral” e “Áreas de Uso Sustentável” para “Macrozona de Proteção Integral” e “Macrozona de Uso Sustentável”. Além disso, cria a Macrozona de Uso e

Manutenção da Drenagem e também insere faixas de proteção de 100 metros das falésias a partir da borda do tabuleiro. Chama atenção a questão das áreas de recarga de aquíferos¹²², que perdem 2 hectares na proposta e em seu Art. 38, parágrafo 2º, determina que tais áreas vão receber tratamento especial na Lei de Zoneamento.

Nesta nova proposta há a inclusão da APA de Upaon-Açu/Miritiba/Alto Preguiças, que existe desde 1992 e só foi incluída agora, não se sabe o porquê. Seus limites abrangem 24 municípios, em São Luís se localiza a sul, sudeste e leste, cobrindo 201km².

O Macrozoneamento Ambiental possui uma cobertura de proteção de áreas, no texto da lei, que se apresenta satisfatório, mas é possível identificar contradições, como no caso das dunas, que tanto na lei vigente como na proposta são de proteção integral (Área de Preservação Permanente), mas o projeto pretende reduzir sua área, sob alegação de que 11,5 hectares não são mais caracterizados como dunas.

A proposta não traz em seu texto um Macrozoneamento Rural – como há no Plano Diretor vigente de 2006 – algo que seria fundamental para disciplinar o uso do solo em um território de extensão expressiva no município. Isto demonstra a falta de interesse do poder público municipal para com estas áreas. Os Arts. 15 e 16 da proposta se referem a coisas genéricas, como fazer funcionar o “Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável”, um órgão também previsto no PD de 2006 e que até hoje não foi instituído. Há previsão de estímulo a atividades produtivas, como agroindústrias, aquicultura e turismo local, além de regularização fundiária.

Um dos argumentos mais utilizados nas audiências públicas contra a zona rural por parte dos setores empresariais é que há pouquíssima gente morando na zona rural, em torno de 4% da população do município (IBGE, 2010), e que lá se produz muito pouca coisa. Mas a pesquisa constatou que a população rural de São Luís é excluída de políticas públicas, não há, por exemplo, estímulo à implantação de assentamentos rurais, não existe política séria de regularização fundiária, os financiamentos são ínfimos para agricultores e outros moradores.

É preciso também combater a visão de que deve haver substancial produção agrícola nestes territórios, isto é relativo, pois como bem destacou Acosta (2016, p. 124), os direitos da Natureza precisam ser resgatados para garantir os direitos de existência das populações, e isto não necessariamente se liga a questões produtivas econômicas, mas a um

¹²² As Áreas de Recarga de Aquíferos são superfícies entre as cotas altimétricas entre 40 (quarenta) e 60 (sessenta), identificadas como áreas altas e planas, constituídas de sedimentos arenosos que apresentam alta permeabilidade, indispensáveis para a manutenção dos recursos hídricos do município

“lugar das horizontalidades, das resistências, da base de vida comum” (SANTOS, M. 2005, p. 143), de produção das relações afetivas com o ambiente e com o que ele oferece (pesca, agricultura familiar, criação de animais, lazer, manifestações culturais, religiosidade, etc.), além dos próprios vínculos interpessoais, como ocorre na zona rural de São Luís. Dona Maria Máxima nos relata o que ela pensa sobre a proposta do Plano Diretor e como ela afeta as comunidades da zona rural de São Luís

A gente pensa que esse Plano Diretor é pra acabar de nos matar mesmo, pra nos tirar daqui de qualquer forma, de qualquer jeito, pra nos descaracterizar dizendo que a gente foi que invadiu o Distrito Industrial [...] vamos imaginar São Luís sem a zona rural, sem os pescadores, sem os lavradores, sem os extrativistas, sem os agricultores, sem a nossa cultura, sem a nossa fé, esse território aqui é sagrado [...] aqui tivemos Humberto de Maracanã que fez essa poesias, as suas cantorias reverenciando a natureza exuberante que ele ainda teve a oportunidade de ver e de vivenciar né? (Informação verbal)¹²³

O depoimento de Dona Máxima reforça a não aceitação por parte de habitantes de zona rural da proposta do Plano Diretor, muitos possuem a consciência das ameaças não somente do que expõe este projeto, mas de investidas no passado e no futuro por parte do mercado em territórios que ficam nas proximidades dos lugares onde vivem.

Figura 58 – Fluxograma do Sistema de Acompanhamento e Controle Social



Fonte: INCID (2019).

Há muitos aspectos importantes na proposta do Plano Diretor, como o que vem exposto no Título V, que versa sobre a “Política de Acessibilidade Universal e da Política de Mobilidade”. São vinte e sete artigos (do 51º ao 77º) que abrangem questões sobre transporte e mobilidade, que se implantadas serão de grande valia para a cidade. Isto vale também para o caso do Título VIII, da “Política de Meio Ambiente, Paisagem e Saneamento Básico”, que trata dos sistemas de drenagem, um grave problema que atinge as áreas mais densamente

¹²³ PIRES, Maria Máxima. Entrevista realizada em 10 de abril de 2020. Concedida a Luiz Eduardo Neves dos Santos (Acervo do autor).

urbanizadas no município e da gestão integrada dos resíduos sólidos, outro gargalo em São Luís. O título IX traz o Sistema de Acompanhamento e Controle Social da Política de Desenvolvimento Urbano e Rural, que se organiza da seguinte forma:

Este sistema, em tese, é responsável por garantir a gestão democrática da cidade, um dos preceitos do EC, com participação popular e cidadania. Aliado a ele há os Instrumentos, expostos na proposta no Título X, em seu Artigo 152º

I - Do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória; II - Do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo; III - Da Desapropriação por Títulos da Dívida Pública; IV - Do Direito de Preempção; V - Do Direito de Superfície; VI - Do Solo Criado; VII - Da Transferência do Potencial Construtivo; VIII - Do Consórcio Imobiliário e da Operação de Interesse Social; IX - Das Operações Urbanas Consorciadas; X - Das Zonas Especiais de Interesse Social; XI - Do Estudo de Impacto de Vizinhança; XII - Da Gestão Orçamentária Participativa. XIII - Contribuição de Melhoria; XIV - Concessão do Direito Real de Uso (SÃO LUÍS, 2019).

Os instrumentos são exatamente os mesmos da lei do PD de 2006, ainda vigente, um deles foi colocado em prática porque favorece o mercado imobiliário: o *solo criado*, uma permissão onerosa, que o Poder Público confere ao empreendedor, para que este construa além dos coeficientes urbanísticos permitidos. Em São Luís é aplicado em edifícios que podem ter seu gabarito aumentado, desde que o construtor proponha uma contrapartida financeira à prefeitura ou compense fazendo melhorias no espaço público do entorno do empreendimento.

Os outros instrumentos nunca foram regulamentados ou postos em prática, mas o discurso dito técnico do ente estatal municipal, em todas as audiências, fez brilhar a importância desses instrumentos, que como se sabe, em sua ampla maioria, possuem tradição de não aplicabilidade em São Luís, isto vale também para uma série de previsões no texto da proposta, como a criação de Conselhos, Comitês, Fundos, Sistemas, Conferências, dentre outros, que quando são implementados – e isto não é a regra – não conseguem atingir seus objetivos.

Para Maricato (2013, p. 92) “concentrar os esforços nas conquistas legais formais (algo frequente no meio profissional) conduz ao fetichismo ou à mistificação dos instrumentos jurídicos, como se eles trouxessem a solução em sua formulação técnica”. Essa crença excessiva de que o aparato jurídico seria suficiente para alcançar conquistas sociais no espaço urbano – questão assimilada até mesmo entre alguns setores progressistas – tem se mostrado frágil à medida que o acesso à terra urbanizada no Brasil continua desigual, comandada pelo mercado imobiliário, que conta com este aparato legal a seu favor. Pois como bem definiu Santos, M. (2021), lugares e territórios são esquizofrênicos, de um lado acolhem

vetores da modernização e de outro produzem aceleradamente excluídos e marginalizados, este fenômeno ocorre também pela instauração dos aparatos normativos estatais.

Oliveira e Biasotto (2011, p. 95) ao analisarem a reforma urbana brasileira e seu contexto no século XXI, também constata os problemas oriundos da não efetividade legal no combate às desigualdades urbanas

De maneira geral, os planos diretores pós-Estatuto da Cidade pouco ou nada avançaram na promoção do acesso à terra urbanizada. Embora a grande maioria dos planos tenha incorporado os princípios e diretrizes do Estatuto – o que, certamente, não é um fato insignificante –, raramente essas orientações se refletiram nos zoneamentos, nos parâmetros urbanísticos definidos, na regulamentação dos instrumentos de política fundiária ou na definição de políticas e medidas voltadas para promover a democratização do acesso à terra urbanizada e bem localizada.

São Luís não foge a essa regra. De acordo com o discurso proveniente dos integrantes do poder público, o fato de estarem com a minuta do projeto pronta já é algo extraordinário, por isso, toda vez que foram interpelados sobre a implementação dos instrumentos e suas viabilidades orçamentárias, respondiam com silêncio ou de modo a jogar a responsabilidade a outros agentes públicos, o que configura uma ideia de planejamento caduca e limitada. A proposta foi elaborada com a participação residual de outros órgãos da estrutura estatal municipal, mas que em tese, segundo a prefeitura, deverão ser fortalecidos, pois integram o Sistema de Acompanhamento e Controle da Política de Desenvolvimento Urbano e Rural – exposto no Art. 151, do Capítulo V - Sistema de Informações Urbanísticas¹²⁴ do Título IX da proposta.

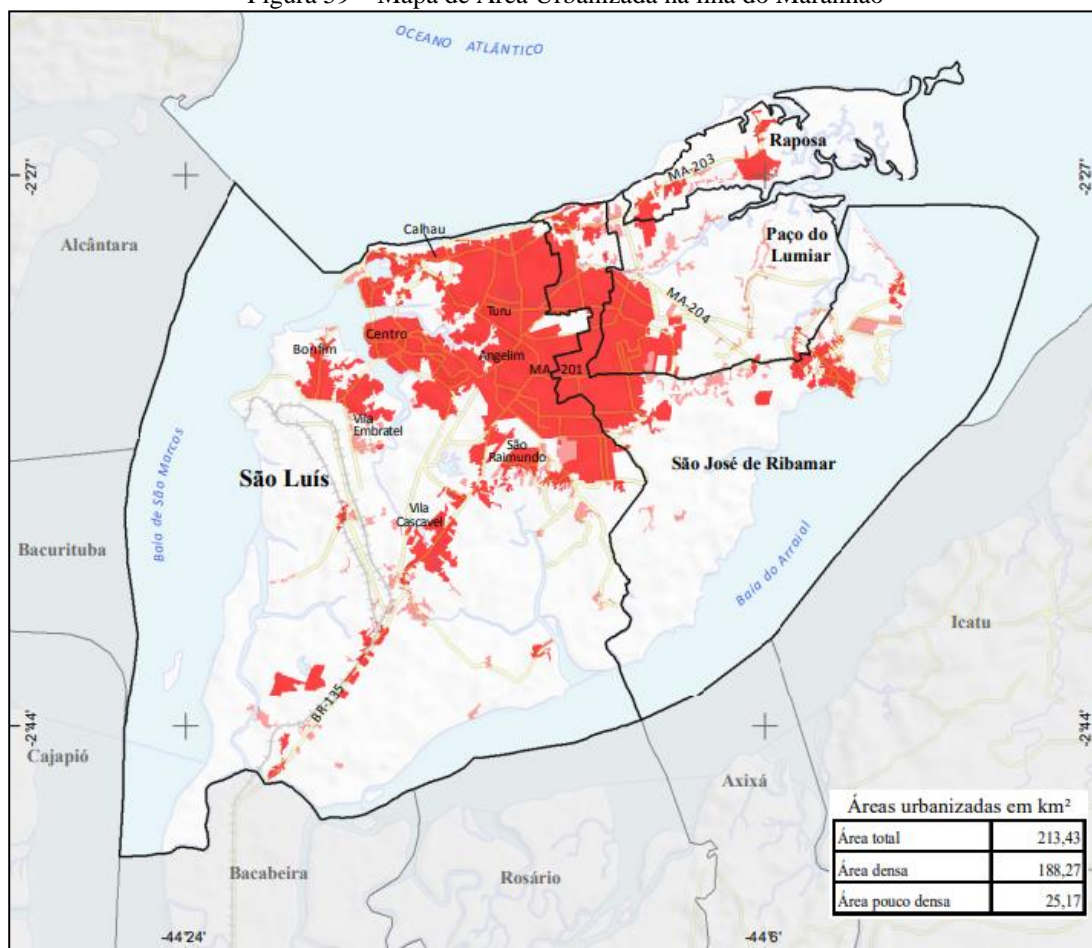
O fundamento das desigualdades urbanas, ou seja, o diferencial acesso à terra pelo seu preço tem se acentuado no Brasil em razão da não aplicabilidade dos instrumentos legais na escala local e metropolitana, como bem demonstram os trabalhos de: Duarte (2011, p. 511) sobre as dificuldades de efetivação de direitos fundamentais ao meio ambiente e à moradia em Natal (RN); Coriolano, Rodrigues e Oliveira (2013, p. 143) sobre Plano Diretor de Palmas (TO), em que os instrumentos de planejamento territorial estão submetidos aos interesses do capital imobiliário; e Santos, T. (2020), ao constatar o alto grau de tecnoburocracia e os limites de participação social e popular nas políticas urbanas da Região Metropolitana de Belém (PA).

¹²⁴ Os representantes da prefeitura falaram bastante sobre o Sistema de Informações Urbanísticas (SIURB) nas audiências públicas, um discurso, diga-se de passagem, excessivamente técnico, distante da realidade da maior parte do público presente. Não ficou claro de que forma se consolidará o acesso a este sistema, qual a articulação e o papel e articulação das outras secretarias no que tange a seu funcionamento. Costa, L. (2019, p. 101), ao falar do SIURB, chama a atenção para o silenciamento do INCID nas apresentações das AP's sobre o Plano Plurianual (2018-2021), aprovado em 2017 e se pergunta: “este não deveria estar acessível para uma compreensão mais ampla das alterações constantes na proposta ou ainda as citadas bases técnicas?”.

Burnett (2011, p. 253), ao analisar o planejamento reformista em 4 metrópoles brasileiras (São Paulo, Porto Alegre, Fortaleza e São Luís) chega a conclusão de que o “*urbanismo democrático* se resume a uma submissão ao padrão econômico e ideológico da cidade capitalista, que sem uma autêntica organização de forças populares, não escapará das armadilhas do direito urbanístico estatal-burguês”.

O caso de São Luís, um território que se fragmenta em meio ao aumento das desigualdades, o solo urbano – principalmente nos bairros dos antigos conjuntos habitacionais e outros bairros situados ao norte do município – apresenta-se como uma mercadoria com preços cada vez mais elevados, o que possibilita a presença de um estoque de vazios urbanos murados (ver o mapa de vazio urbanos da figura 35) que não param de se valorizar pela especulação, além de empreendimentos habitacionais prontos que não conseguem ser vendidos tão facilmente.

Figura 59 – Mapa de Área Urbanizada na ilha do Maranhão



Fonte: IBGE (2017)

Isto provocou um direcionamento de loteamentos e construções de novos condomínios e habitações para os municípios vizinhos de São José de Ribamar e Paço do Lumiar através de avenidas como a General Arthur Carvalho e também a Holandeses/MA-

203, onde os estoques de terra são maiores e também mais baratos, num processo de conurbação em andamento (ver mapa da figura 59). Por outro lado, esse processo determinou o afastamento ainda maior de populações empobrecidas que residem em lugares cada vez mais distantes e deficitários de transportes, saneamento e outros equipamentos urbanos. Em 2019, o IBGE quantificou os aglomerados subnormais no Brasil – descrito na nota de rodapé nº 54 – e São Luís, em termos absolutos, ocupa o 8º lugar para municípios com mais de 750 mil habitantes e em termos relativos à quantidade total de domicílios, ocupa a 4ª posição, atrás de Belém (PA), Manaus (AM) e Salvador (BA), como mostra a tabela a seguir.

Tabela 4 - % de domicílios em aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios ocupados

Município	Quantidade de domicílios ocupados em aglomerados subnormais	Domicílios ocupados em aglomerados subnormais em relação ao total de domicílios ocupados
1. Belém (PA)	225.577	55,49%
2. Manaus (AM)	348.684	53,38%
3. Salvador (BA)	375.291	41,83%
4. São Luís (MA)	101.030	32,42%
5. Fortaleza (CE)	187.167	23,56%

Fonte: IBGE (2019)

A aprovação de leis urbanas no Brasil e seus instrumentos tem se caracterizado pela sua não aplicabilidade quando é para afetar positivamente os excluídos e espoliados urbanos. Na prática, elas se aplicam para atender interesses econômicos que, amiúde, são carregados com o discurso de modernidade, prosperidade, progresso e desenvolvimento. Aliás, a palavra “desenvolvimento” na proposta atual de revisão do Plano Diretor de São Luís aparece 89 vezes, sempre acompanhada de sobrenomes para tentar diferenciá-la ou incluir formas de melhorar seu enunciado (QUIJANO, 2000). Aparecem na proposta, as seguintes palavras depois de “desenvolvimento”: *urbano, rural, sustentável, econômico, local, social*. A pergunta que se faz é: que desenvolvimento é esse? Para quem?

Segundo Acosta (2016, p. 45), as bases conceituais em torno da expressão ‘desenvolvimento’¹²⁵ podem ser traduzidas como um novo imperialismo, ou seja, transformou-se em meta a ser alcançada pela humanidade, uma espécie de exigência global imposta pelo modelo estadunidense. Seus aportes teóricos se ligam também às expressões *democracia, globalização, neoliberalismo, liberdade econômica*, dentre outras.

A ideia de ‘desenvolvimento’ e sua disseminação faz parte de um grande projeto da classe capitalista, uma racionalidade que organiza e estrutura a ação tanto do poder econômico e político, quanto a conduta dos seus explorados e excluídos, pois de acordo com Acosta (2016, p. 51), “o desenvolvimento justifica seus próprios meios e fracassos. Aceitamos as regras do *vale tudo*. Tudo é tolerado na luta para deixar o subdesenvolvimento em busca do progresso”. Portanto, nesta perspectiva, a receita de desenvolvimento é benéfica para os povos, mas na realidade ela esconde a imensa concentração de riqueza, renda e patrimônio no mundo e a aliança indissociável entre os poderes econômico e político, como tão bem analisou Piketty (2014, p. 560) em trabalho com imensa quantidade de dados.

No caso da proposta do Plano Diretor de São Luís, o empresariado local e alguns agentes estatais têm ocupado a esfera pública em defesa de sua aprovação, como o artigo publicado pelo presidente da FIEMA, Edilson Baldez das Neves, em setembro de 2021 no *Jornal O Imparcial*.

[...] tem um fator que entrava o crescimento da cidade. É o Plano Diretor que está paralisado há bastante tempo e se encontra na Câmara Municipal para ser votado. [...] O PD é um plano com ordenamento legal necessário a construção de um ambiente propício aos novos negócios oportunizando o crescimento da cidade e, conseqüentemente, a geração de empregos e melhorias na qualidade de vida da sociedade. Acreditamos que o novo Plano Diretor trará oportunidades para todos os setores produtivos locais e à população [...] Somente com a aprovação do Plano Diretor poderemos comemorar um novo futuro para a nossa cidade, com segurança jurídica e apagar esse sinal indigno que deixou máculas ao longo de gerações preocupadas com o desenvolvimento econômico da nossa cidade (DAS NEVES, 2021, p. 4).

O trecho do artigo de Edilson Baldez das Neves deixa claro: é preciso que o PD seja aprovado para que se crie um ambiente propício aos negócios, gerando oportunidades para os setores produtivos locais e o crescimento da cidade, sem esquecer, claro, da população

¹²⁵ Em que pesem todas as teorias de afirmação e contestação sobre o conceito e o discurso sobre o desenvolvimento no pós-2ª guerra, o geógrafo e médico Josué de Castro já nos anos 1940, com a publicação de sua *Geografia da Fome*, denunciara o caráter colonialista do “desenvolvimento” brasileiro, imposto como uma forma de progresso. Segundo ele “Sob o influxo desta política antinacional cultivaram-se com métodos vampirescos de destruição dos solos os produtos de exportação, monopolizados por meia dúzia de açambarcadores da riqueza do país, construíram-se estradas de ferro exclusivamente para ligar os centros de produção com os portos de embarque destes produtos e instituiu-se uma política cambial a serviço destas manipulações econômicas. Por trás desta estrutura com aparência de progresso — progresso de fachada — permaneceram o latifúndio improdutivo, o sistema da grande plantação escravocrata, o atraso, a ignorância, o pauperismo, a fome” (CASTRO, 2001, p. 270).

que teria emprego e melhorias em sua qualidade de vida. Baldez das Neves chega mesmo a afirmar que somente com a aprovação do Plano Diretor se poderá comemorar um novo futuro para a cidade, gerando desenvolvimento econômico.

Nesta direção, o ex-Secretário Estadual de Indústria e Comércio do Maranhão na gestão Dino (2015-2022), Simplício Araújo – o mesmo que assinou o decreto ilegal nº 02/2019 declarando parte do território do Cajueiro como de utilidade pública, durante os anos de 2020 e 2021, e ainda exercendo o cargo de Secretário – fez uma campanha massiva pela aprovação da proposta do PD. Ele ocupou diversos espaços da mídia escrita, televisiva e também nas redes sociais para fazer pressão junto ao executivo e ao legislativo. Criou, inclusive, uma campanha publicitária em favor da aprovação do texto da lei, colocando dezenas de outdoors nas principais avenidas de São Luís e na zona rural também.

Figura 60 – Outdoor com publicidade do então titular da SEINC-MA pela aprovação do PD



Fonte: Acervo do autor (2021).

É possível identificar um certo caráter fetichista do urbanismo reformista e seu mascaramento ideológico através de um discurso democrático, participativo e popular, muito presente nos Planos Diretores da primeira década do século XXI, como tão bem apontou Burnett (2011). Mas ele foi muito impulsionado para uma mobilização política em âmbito nacional, – que contou com participação importante de amplos setores da sociedade –

estratégia realizada na Campanha Nacional dos Planos Diretores em 2004/2005 pelo Ministério das Cidades.

Mas agora, em uma conjuntura bem evidente de ataques direcionados ao que havia restado de uma democracia participativa, sem políticas urbanas de Estado em âmbito federal, sem campanha nacional de Planos Diretores e com o notório esvaziamento das instâncias de controle e participação social em prol da reforma urbana, observa-se a passagem para uma racionalidade cínica (SAFATLE, 2008, p. 13), ou para fins desta pesquisa, o que chamamos de um *planejamento urbano cínico*, em que o poder não necessita mais de uma estrutura ideológica consistente para legitimar seu domínio, ele pode afirmar diretamente sua verdade óbvia na busca pela acumulação e na imposição violenta dos interesses econômicos. Ao invés da “tragédia de um sistema econômico que busca frequentemente ocultar o caráter fetichista dos seus processos de determinação de valor no âmbito social, vem se destacando, de forma inversa, o cinismo de práticas de poder” (ŽIŽEK, 2011, p. 06).

Nas palavras do presidente da FIEMA, é muito clara a defesa da aprovação do PD, porque, em sua visão, ele é vital para os negócios, isto depende também da segurança jurídica aos setores empresariais, só assim São Luís contará com crescimento e desenvolvimento econômico e um futuro promissor, pouco importa a expulsão de centenas de famílias de seus territórios, a degradação ambiental, os desmatamentos, a contaminação hídrica ou a poluição atmosférica. É preciso aprovar o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento para a cidade prosperar. Essa racionalidade cínica¹²⁶ é o capitalismo sem freios, legitimado pelo neoliberalismo (BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 60). É um cinismo que está em toda parte, que se revela na prática daqueles que defendem ideias e políticas que atendem aos próprios interesses, e, para justificá-las, apresentam argumentos que sabem que não são verdadeiros, pois a desigualdades socioespaciais só tendem a aumentar.

No caso do então titular da SEINC-MA e sua campanha publicitária particular pela aprovação da proposta do PD, é claro em seu discurso a questão da geração de milhares de empregos e bilhões em investimentos, algo amplamente disseminado por ele, não só nas suas peças publicitárias, mas em outros canais da mídia, sem ao menos citar as fontes que sustentam suas afirmações. Há em um dos outdoors a promessa da regularização fundiária, não por acaso fotografado em uma via da zona rural. A pergunta que se faz é: quem financiou

¹²⁶ O cinismo é uma forma de ideologia, não mais uma forma elementar e ingênua, de desconhecimento de seus pressupostos, mas um paradoxo de uma falsa consciência esclarecida; sabe-se muito bem da falsidade, tem-se a plena ciência de um determinado interesse oculto por trás de uma universalidade ideológica, mas, ainda assim, não se renuncia a ela. Esse cinismo, portanto, é uma espécie de perversa ‘negação da negação’ da ideologia oficial: confrontada com o enriquecimento ilícito, com o roubo, a reação cínica consiste em dizer que o enriquecimento lícito é muito mais eficaz e, além disso, é protegido por lei (ŽIŽEK, 1996, p. 313).

as dezenas de outdoors do ex-Secretário Simplício Araújo? A veiculação de um outdoor em São Luís por 15 dias custa em média R\$ 700,00, em um intervalo de 1 ano e meio foram identificados a presença de pelo menos 28 deles em diversas partes da cidade.

A racionalidade cínica se revela também quando o discurso é de consenso, como na fala em defesa da FIEMA do ex-secretário municipal de Urbanismo, Diogo Diniz no seminário realizado na FIEMA em agosto de 2014. Diogo Diniz, depois de sua saída da pasta da SEMURH assumiu um cargo de direção vinculado à FIEMA, confirmando estreitas ligações entre o público e o privado. Isto também vale para o SINDUSCON, entidade preocupada com a geração de empregos em São Luís e também com a modernização, ou seja, é preciso que exista edifícios comerciais e residenciais modernos. Ao falar dos caminhos a serem percorridos para se vender a imagem da cidade, transformada em mercadoria, Sánchez (2010, p. 351) fala no consenso em torno das forças sociais, um discurso oriundo do mercado.

os pactos entre os agentes e a busca da construção de consenso são recorrentes e mostrados como condições para que todos possam se beneficiar da nova cidade. O chamado ao consenso, a unificação das forças sociais em torno de um mesmo projeto redentor, transforma-se em convocação das pessoas para que se tornem espectadoras e consumidoras do espaço renovado; instrumental, necessário à nova fase do capitalismo. A cidade, por meio das imagens, é oferecida agora como espetáculo do capital vitorioso (SÁNCHEZ, 2010, p. 351).

Desta forma, é preciso vender a imagem de São Luís como uma cidade portuária, que tem potencialidades naturais e localização privilegiada propícias à lógica mercantil de escoamento de commodities para o mercado internacional. Para atender a esse objetivo, a aprovação da lei do Plano Diretor é essencial e também a sua lei complementar, o Zoneamento, que permitirá que São Luís intensifique o uso do solo pela ocupação de áreas e territórios ociosos, saindo da condição de imutabilidade, a de uma cidade que se recusa a ser nova, como constatou o jovem Josué Montello ainda nos anos 1930. Márcio Costa Vaz dos Santos argumenta a questão da expansão mercantil da zona industrial e coloca a ideia do consenso

São 30 mil pessoas morando na zona rural, a cidade tem 1 milhão, é como se tivesse morando 20/30 mil pessoas morando em 13 mil hectares e 1 milhão morando em 25 mil hectares na área metropolitana, então não existe um equilíbrio, [...] não existe porto sem retroporto, tem que ter área de apoio, áreas de logística, tem que duplicar a ferrovia, tem que duplicar a rodovia [...] então são questões essenciais para discutir o que que é um ordenamento territorial sustentável, estamos longe disso porque não há uma visão de “vamos conversar” e ver o que pode ser feito aqui, existe uma visão ideológica de que a vocação da ilha é rural, a vocação da ilha é agricultura de subsistência, em 2020, setores universitários, formadores de opinião afirmam que a vocação da ilha é agricultura de subsistência, então tem algo errado, tem que ter um consenso em relação ao modelo de desenvolvimento que nós queremos para o município e para a ilha (SANTOS, M. C., 2021)

A estratégia discursiva aqui foi a de primeiro argumentar que tem muita terra para poucas pessoas, que por sua vez produzem pouco, além de discordar de outras visões sobre

São Luís que não sejam as de mercado e do desenvolvimento de atividades portuárias, ao mesmo tempo em que, pede que haja consenso sobre o este modelo de desenvolvimento, a ser adotado na cidade.

O discurso de Márcio Costa Vaz dos Santos também se reproduz enquanto cinismo, pois o chamado ao consenso se revela como uma das facetas mais cruéis do planejamento cínico, já que na prática o regime de acumulação tende a fragmentar, hierarquizar e descaracterizar territórios de comunidades na zona rural da ilha do Maranhão, na mira permanente das ações capitalistas transescalares, o que reforça, vamos dizer assim, sua nítida imagem para o sistema-mundo: um território da subalternidade, um lugar periférico dentro da periferia, de matriz colonial “para o uso exclusivo da exploração econômica bruta” (PRADO JUNIOR, 1977, p. 344), em que imperam ainda as tentativas de saque e destruição dos recursos naturais, a ridicularização e a desvalorização dos saberes locais e da dominação territorial com finalidades de intensa reprodução do capital.

Os representantes do poder público por sua vez – e isto ficou claro analisando os discursos das atas do CONCID e das AP’s – dizem que fazem sua parte no planejamento da cidade, mas que um dos grandes problemas é a fiscalização e o controle na ocupação do território. De fato, há grandes dificuldades na fiscalização do uso do solo, porém não faltam experiências de planejamento urbano em São Luís no século XX e XXI, principalmente a partir dos anos 1970, o que ocorre é que a visão planejadora na cidade é burocrática e legalista. Em declaração à TV Assembleia ainda em 2013, quando se começava a revisar o Plano Diretor, o então presidente do INCID afirmou que “o planejamento urbano se traduz em leis aplicadas” (ESPÍRITO SANTO, 2013), mas essa também é outra noção cínica de planejamento oriunda do poder público, como se a lei tudo resolvesse, pois como se sabe, “mais do que qualquer formulação legal, o poder econômico e político influi sobre quando e como a lei se aplica” (MARICATO, 2013, p. 51) e os ideólogos do planejamento têm plena consciência disto.

A nosso ver, o discurso cínico e legalista do planejamento urbano, como o do representante do poder público, se mostra como estratégia que tenta esvaziar a importância dos movimentos sociais e de outros setores populares na construção ampla do planejamento urbano em São Luís, a fim de neutralizar suas táticas de organização e reivindicações, mesmo com todas as limitações que possui. Os planejadores sabem muito bem a quem a lei serve e de que forma ela se aplica.

O discurso cínico do planejamento e do desenvolvimento contribui na realidade para reforçar o que São Luís é hoje, uma metrópole com 1 milhão de habitantes, que possui

sérios problemas orçamentários e precárias condições que acometem tanto áreas valorizadas quanto regiões de urbanização centenária, além dos setores periféricos da cidade (BURNETT, ZAGALLO E SANTOS, 2020). Os indicadores habitacionais, de pavimentação, iluminação pública, saneamento e mobilidade apontam para déficits de alto custo financeiro e que, mesmo após um período significativo de aportes financeiros federais para implementação de políticas públicas destinados ao urbano, permanecem sem mudanças substanciais.

O fato é que o Estado, amiúde, se coloca a serviço dos agentes privados, isto é, juntamente com os empresários do setor imobiliário em São Luís, apostam num Plano Diretor que na prática é voltado aos interesses e objetivos do grande capital financeiro. Segundo Magalhães (2015, p. 155), “a ação do Estado garante as bases sobre as quais o mercado pode atuar, crescer e aprofundar sua presença no tecido social” e a provável aprovação desta proposta do Plano Diretor de São Luís é só o primeiro passo para abrir muitas outras possibilidades normativas para a intensificação dos usos territoriais no município, o que tende a gerar ainda mais desigualdades socioespaciais e uma modernização diferencial no tecido urbano.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de urbanização em São Luís, resultado primeiramente dos investimentos estatais no período da ditadura, demandou a instauração de normas jurídicas sobre o território. O planejamento urbano se sustentou então a partir de todo um conjunto normativo. O Plano Diretor foi o principal deles, inaugurando uma forma de ordenar e controlar modos de ocupação, à medida que o solo urbano nas cidades brasileiras começava a se valorizar pela diversificação e especialização de sua configuração territorial.

O uso dado ao território ficou a cargo do poder dos ideólogos do Estado, responsáveis por definir a ordem do conjunto viário, quais bairros abrigariam edifícios, onde estariam situadas as áreas de proteção ambiental, quais territórios estariam aptos a receber indústrias, comércios, atividades rurais, dentre outros. Este poder é o do saber técnico, feito por especialistas, dito neutro, justo, legítimo, mas muitas vezes desvinculado das reais necessidades da população. É uma espécie de racionalidade burocrática que “consiste em sustentar que não é necessário discutir os *fins* de uma ação ou de uma prática, e sim estabelecer *meios* eficazes para a obtenção de um objetivo determinado” (CHAUÍ, 2016, p. 55). Tal concepção caracterizou fortemente a forma de se fazer planejamento urbano a partir do discurso competente, técnico e científico, justificado pelos ideais de desenvolvimento e progresso, que até os dias hoje possui força no Brasil.

Com o advento do Estatuto da Cidade, houve uma tentativa de dar espaço para a população ajudar a decidir os rumos que a cidade deve tomar, o caminho escolhido seria realizado na escala local e o seu protagonista é o Plano Diretor, como mencionado nos parágrafos do Art. 182 da Constituição Federal de 1988. Em São Luís, a experiência participativa do Plano Diretor tem se mostrado debilitada no que tange ao cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

A partir do que se constatou nesta pesquisa, o processo de revisão do Plano Diretor Participativo no município de São Luís, se apresenta ainda como produto de um planejamento eminentemente técnico e burocrático, como se viu nas reuniões “técnicas” do Conselho da Cidade e nas audiências públicas, mas não só um planejamento técnico-burocrático, como um planejamento cínico, sustentado por evidentes interesses de mercado em que a voz dos habitantes da cidade não é ouvida, ou melhor, não é levada em consideração.

São Luís insiste em possuir uma incômoda situação: de um lado a gestão administrativa com sua conseqüente incapacidade no fomento de políticas urbanas includentes que poderiam ser postas em prática caso o Plano Diretor representasse os interesses da

maioria. De outro lado, um empresariado do ramo construtor, industrial e imobiliário, que dita o ritmo e as formas de ocupação do solo na urbe, duas faces de uma mesma moeda, como visto nas deliberações do CONCID, no caso da combinação de votos entre poder público e mercado na ampliação da zona urbana para fins exclusivos do poder econômico.

Não se observou nas análises das atas do CONCID e nem nas audiências públicas, quaisquer menções por parte da prefeitura de dar melhores condições de infraestrutura e habitação aos moradores atingidos por essa mudança de função territorial, não se falou nas capacidades orçamentárias e na saúde financeira da administração municipal para dar conta de uma nova e extensa área urbana, pois a razão principal da proposta – como se viu em 2015 ao ousarem mudar apenas o macrozoneamento do Plano Diretor – é dar as condições de reprodução e acumulação do capital através do uso do território para construção de um mega terminal portuário privado, o Porto São Luís.

O resultado assombroso deste processo, mediado por relações de poder, é o de se viver em uma cidade fragmentada espacialmente, onde diferentes classes sociais se distribuem em territórios muito bem definidos e delimitados. Destarte, esta fragmentação congrega, num extremo, territórios com condomínios verticais e horizontais, enclaves fortificados em lugares onde a rua é apenas lugar de passagem, que margeia os muros altos e eletrificados e dá acesso aos portões automáticos das propriedades. De outro lado, abrange os casebres, as palafitas, as casas de taipa e as pequenas moradias de um ou dois cômodos nos territórios de exclusão, dos aglomerados subnormais, onde a rua é como uma extensão das casas, lugares de intensa sociabilidade, em que as relações de vizinhança são ricas, conflitivas e por vezes também solidárias. Há todo um tecido socioespacial com características específicas, próprias da cidade informal, com suas regras e normas de convivência e sobrevivência, já que a presença do poder público ali é residual.

A proposta do Plano Diretor, pelo que se viu na pesquisa, tende a reforçar as nítidas diferenças em territórios do espaço intraurbano ludovicense, delimitadas por diferenças infraestruturais e de serviços aparentes, resultado de relações oriundas da violência neoliberal (CHAUÍ, 2017).

Desta maneira, o atual projeto de lei do Plano Diretor guarda muitas semelhanças, do ponto de vista da forma, com os outros PD's (1975, 1992, 2006), normas jurídicas incapazes de combater quaisquer tipos de injustiça urbana e de cumprir suas funções sociais como preconizado na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade. Esta tradição de ineficácia e não aplicabilidade tem uma de suas maiores representações nos instrumentos urbanísticos, que desde o PD de 1992, brilham no texto da lei e são mencionados pelos

gestores públicos e seus técnicos com orgulho, mas são utilizados apenas para legitimar o discurso competente e “neutro” dos planejadores, reforçando uma representação de cidade que não é a real.

Nota-se também problemáticas presentes em vastas extensões do município e causa espanto a omissão dos poderes políticos instituídos, que parecem alheios às adversidades, uma tendência universal da urbanização recente que Davis (2006), em conhecida obra, denominou de “museu da exploração humana”, com suas formas primitivas de exploração, a exemplo da informalidade como regra. Uma das mais evidentes problemáticas do município é o deficitário abastecimento de água. Composto por três sistemas de abastecimento interligados (Italuís/Sacavém-Batatã/Paciência I e II), com quase 300 poços profundos, São Luís padece com a falta de água em milhares de lares cotidianamente, não é raro, por exemplo, que tubulações do Sistema Italuís – que atende 60% da capital maranhense – sofra rupturas, afetando a vida de milhares de pessoas.

Não bastassem as deficiências no abastecimento de água, São Luís sofre também por não tratar grande parte de seu esgoto. De acordo com os dados do Instituto Trata Brasil, o município possuía 47,7% de sua área ligada à rede coletora em 2020, ou seja, menos da metade do território da cidade estaria coberto pelos serviços de esgotamento sanitário, e apenas 22,23% do esgoto era tratado (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2021). Não à toa, a balneabilidade das praias na cidade se encontra em estado quase sempre crítico, imprópria, a maior parte do ano, para o banho.

O que a proposta do Plano Diretor tem a ver com essas problemáticas? Há uma série de instrumentos para implementação de um Sistema de Saneamento Básico na proposta que tende a ficar no papel da lei, assim como ficou na lei vigente, porque a forma de se planejar em São Luís não é integrada, a mentalidade cínica do planejador, como se observou no processo analisado, é a de se fazer apenas o texto da lei, outros órgãos e instâncias que dêem seu jeito de regulamentar seus artigos. E é justamente por isso que sua aplicabilidade se realiza em apenas alguns pontos do território, pois depende, sobretudo, de uma articulação em que o poder político e econômico prevaleça sobre outras demandas sociais e populares.

Assim, é melhor legalizar habitações valorizadas em áreas dentro dos limites de dunas ou conceder segurança jurídica para empresas transnacionais, do que tentar sanar os graves problemas fundiários dos milhares de aglomerados subnormais existentes no município.

O mercado construtor local também se mostra a favor da construção do Porto São Luís. Durante as audiências públicas e nas atas das reuniões do CONCID eles defenderam e

votaram no sentido de ampliar a Zona Urbana. A nosso ver, os construtores miram uma nova frente territorial para obterem novos lucros e rendas, representado por um lugar passível de valorização do solo, isto é, uma área retroportuária que ocupará 2 milhões de metros quadrados na porção sul e sudoeste de São Luís.

A participação da sociedade no processo foi bem pequena se levarmos em consideração todo o universo de pessoas que vivem em São Luís. Moradores de áreas densamente urbanizadas não se envolveram no processo, movimentos como o de luta por moradia, por exemplo, teve uma participação tímida nas reuniões do CONCID, a exceção feita pelo Movimento de Defesa da Ilha e integrantes da zona rural que participaram ativamente das discussões, o MDI conseguiu agregar agentes variados como professores, estudantes universitários, advogados, jornalistas, intelectuais, coletivos, partidos políticos progressistas, dentre outros, que se organizaram e se mobilizaram contra a expansão da zona urbana sobre a zona rural. Tal mobilização se deu com reuniões de articulação, protestos, denúncias públicas e ações na justiça, ou seja, toda uma gama de estratégias que ocupou a esfera pública e contribuiu para que a proposta até hoje não fosse aprovada no legislativo.

A desmobilização é resultado também da ausência de vontade política por parte do ente público, que não trabalha para produzir uma consciência na população sobre relevância de uma legislação que trata dos problemas vivenciados por grupos sociais na cidade, um aparato jurídico que é abstrato para a imensa maioria de pessoas que vivem em São Luís, principalmente os jovens, situados na faixa etária entre 18 e 30 anos, que estiveram ausentes das audiências, uma massa singularizada e obnubilada pelo enxame digital, impossibilitada de ocupar espaços para o agir conjunto de lutas (HAN, 2018, p. 33).

Todo este desinteresse cria as condições para que a inserção de um novo terminal portuário, sua área de retroporto e outras atividades industriais sejam aceitas, justificadas pela emergência de discursos sobre o desenvolvimento e a modernização na cidade, evocando imagens como a de Singapura, território insular moderno e entreposto global portuário. Tal estratégia discursiva objetiva vender porções do território municipal para o mercado financeiro, provocando adaptações técnicas e infraestruturais voltadas para a realização de negócios ligados ao comércio mundial de minério de ferro, alumínio e produtos agrícolas.

O discurso cínico do planejamento urbano em São Luís, intrinsecamente ligado às estratégias discursivas do poder econômico, é sustentado pela ideia de *consenso*, que por sua vez, ajuda a “construir uma história através de práxis invertida” (SANTOS, M., 2002, p. 227), pois carrega novidades alheias aos interesses das populações locais.

Por isso é tão necessário compreender os sentidos do discurso do consenso e, quando este não basta, quando encontra barreiras, se observa nitidamente a instalação dos ajustes espaciais (HARVEY, 2006), que permite a criação de condições para uma hiperacumulação de capital em lugares específicos, criando desordem e caos, como a expulsão de habitantes locais de seus territórios, degradação ambiental e conseqüentemente a produção de uma diferenciação geográfica que concentra e tensiona forças produtivas novas *versus* a luta pela sobrevivência no lugar, como no caso da comunidade do Cajueiro.

Pelo exposto, é enganoso supor que a revisão do processo do Plano Diretor em São Luís não produziu distorções e conflitos no território, mas as disputas e conflitos se deram também em espaços da esfera pública entre os mais diversos agentes. Tais disputas são respostas às decisões, por vezes, verticalizadas do poder político e econômico na cidade, que ao longo da história recente, tem usado o território para atender, sobretudo, os interesses empresariais e das classes abastadas, por isso os planos diretores no município foram implementados num primeiro momento para disciplinar a expansão urbana habitacional e criar condições para instalações industriais, com a mudança de localização do porto nos governos militares (Plano Diretor de 1975 e Zoneamento de 1981), posteriormente ensejando um processo de verticalização seletiva e a ampliação e diversificação da malha viária (Plano Diretor e Zoneamento de 1992), e sob o manto do mascaramento ideológico da participação e da democracia, em nada avançou no que tange à regulamentação de instrumentos a fim de combater desigualdades (Plano Diretor vigente 2006).

A proposta atual segue a tradição, já que os governos locais se aliaram ao empresariado do município – como constatamos na análise das atas do CONCID – durante as votações de temas como a expansão do limites urbanos, em que houve expressiva presença dos representantes dos poderes públicos e do mercado votando de forma alinhada, manobra constatada em duas reuniões específicas sobre as discussões sobre a expansão da zona urbana e seu macrozoneamento, que, aliás, foi pouco discutido. O macrozoneamento urbano, principalmente nas suas zonas de consolidação 1 e 2, tende a se estabelecer como territórios de maior modernização e conflito nos próximos anos em São Luís, algo que será melhor compreendido nos próximos anos e com as discussões da lei de zoneamento. São áreas muito valorizadas pelo mercado imobiliário e pelos interesses industriais e portuários, respectivamente.

Destarte, há um grande e permanente embate nas cidades brasileiras e em São Luís, o conflito entre o capital imobiliário e os trabalhadores, que por conta da intensa expansão de fronteiras urbanas, transformam as maneiras de subsistência e habitação dos

pobres, empurrados cada vez mais para lugares insalubres, inseguros e distantes. O planejamento urbano e sua legislação urbana em São Luís têm cumprido este papel cínico, seja com os empreendimentos do Programa *Minha Casa, Minha Vida*, instalados em lugares isolados e sem infraestrutura no município, seja oferecendo as condições para a ocorrência da reprodução ampliada do capital, como no caso do *Porto São Luís*.

O poder público – sobretudo a Prefeitura de São Luís – tem sido omissos em relação aos pobres e vulnerabilizados da cidade, a instauração da legislação urbana nas últimas cinco décadas nunca serviu para mudar as estruturas da sociedade ludovicense. Embora se reconheça tentativas importantes, como a implantação de áreas de proteção ambiental a partir do Plano Diretor de 1975, da instauração de Zonas de Interesse Social no Plano Diretor e no Zoneamento de 1992 e uma ampliação da participação de diferentes e diversificados setores e agentes da sociedade civil na formulação do Plano Diretor de 2006 por conta do advento do Estatuto da Cidade, na prática, a legislação tem sido inoperante em questões essenciais, como a não efetivação de instrumentos urbanísticos para combater desigualdades no espaço urbano.

Por outro lado, as leis se mostram eficientes em atender interesses da esfera privada, principalmente às ligadas ao setor imobiliário, a exemplo da ampliação da zona industrial no Zoneamento pela expectativa da instalação de uma siderúrgica chinesa em 2004 e a ampliação no número de pavimentos destinados exclusivamente a estacionamentos em edifícios no ano de 2011, uma modificação ilegal, realizada às escondidas, infringindo a lei de zoneamento, uso e ocupação do solo.

Constatou-se na pesquisa que o território onde estão situadas diversas comunidades tradicionais será transformado em zona urbana com finalidades alheias à promoção do bem estar social, da qualidade de vida da população, do zelo ao meio ambiente e do bem viver (ACOSTA, 2016). Caso seja efetivada a proposta, haverá certamente deslocamentos compulsórios de moradores de seus territórios, como já ocorreu em agosto de 2019 no Cajueiro, em um processo esdrúxulo de reintegração de posse, objeto de Relatório sobre violações de direitos e de denúncia do Conselho Nacional de Direitos Humanos à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

A ampliação da zona Industrial, através da macrozona em consolidação 2, tende a gerar um maior grau de poluição atmosférica proveniente das indústrias pesadas em São Luís, pois já em 2017 se mediu a emissão de mais de 48 mil toneladas de poluentes do ar no município, muito acima do que é estabelecido nas resoluções do CONAMA, isto inclui Partículas Totais em Suspensão (PTS), Poeira Mineral de Indústrias (MP₁₀), Óxidos de Nitrogênio (NO_x), Dioxido de Enxofre (SO₂) e Monóxido de Carbono (CO). A intensificação

destas atividades como, por exemplo, o anúncio em 2021 da retomada das atividades de produção de alumínio pela ALUMAR no município, paralisadas em 2015, potencializará problemáticas ambientais no entorno e no interior do Distrito Industrial. No caso da poluição do ar, o seu monitoramento está longe do ideal e a fiscalização é deficitária.

São Luís necessita crescer e se desenvolver com qualidade de vida e justiça social para sua população, e isto passa, dentre outras questões, pela implementação de um planejamento urbano-territorial integrado, pela aplicação de instrumentos urbanísticos que cumpram a função social da propriedade e da cidade, a implantação de políticas sérias de regularização fundiária, investimentos em abastecimento de água e tratamento de esgoto, qualidade dos serviços e abrangência do transporte público e acessibilidade, estímulo à produção agrícola e pesqueira na zona rural, reflorestamento de área degradadas, acesso facilitado e gratuito à escolas e postos de saúde e adequados em suas respectivas funções sociais, além do acesso a outros equipamentos urbanos. Questões que podem ser concretizadas com a fusão de vontade política, capacidade e organização institucional de gestores públicos, monitoramento e cobrança da sociedade civil organizada à se mobilizar na efetivação de direitos e no cumprimento de deveres.

Mas é enganoso supor que apenas os Planos Diretores e a regulamentação de seus Títulos e Artigos possam dar conta do planejamento das cidades brasileiras, seus problemas estruturais e suas complexidades, mesmo porque no atual período, o da racionalidade neoliberal, há uma disseminação, como nos alertou Harvey (2006, p. 120-121) de certas noções burguesas de gestão, de leis, de direitos de democracia e de liberdade e, manter o mundo seguro para a democracia e as liberdades, foi e continua a ser considerado intimamente ligado à manutenção do mundo seguro para o capital, e vice-versa.

O planejamento urbano entendido a partir de leis aplicadas, como se viu na pesquisa através do discurso do poder público, reforça uma noção técnica, burocrática e cínica de se pensar São Luís, já que ignora a cidade concreta e suas desigualdades, se recusa a dar visibilidade e voz aos excluídos, que não são estimulados à participar e dar ideias sobre as angústias e tragédias que vivem no cotidiano. Em virtude disto, impera no município as práticas paternalistas e clientelistas, tanto da parte de grandes empresas, quanto por parte de certos agentes públicos, que através de seus nichos eleitorais pauperizados, cooptam lideranças locais, fazem favores e disseminam discursos que prometem melhorias na vida desses grupos, tudo em troca do apoio político.

Respondidas questões colocadas no início da tese, é preciso afirmar que o planejamento urbano é um processo que deve ocorrer permanentemente e na esfera do cotidiano, é uma ação política que supõe mudança de comportamento e de valores perante o lugar e o mundo. Que o Plano Diretor de São Luís seja uma ferramenta, não a única, a auxiliar

na gestão democrática e nas vivências urbanas, na participação das decisões comunitárias, de forma que os grupos se sintam incluídos, não através do consumo material apenas, mas, sobretudo, pelo sentimento de pertencimento, que se realiza no lugar, próprio do acontecer solidário e da *práxis*, algo que a pesquisa demonstrou não se efetivar.

REFERÊNCIAS

- A CIDADE de São Luiz. **O Imparcial**. São Luís, n. 5.498, 26 fev. 1937, p. 1. Disponível em: memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=107646&pasta=ano%20193&pesq=%22A%20Cidade%20de%20São%20Luiz%22. Acesso em: 22 mar. 2019.
- AALBERS, Manuel. The potential for financialization. **Dialogues in Human Geography**, v. 5, n. 2, p. 214-219, 2015. Disponível em: The potential for financialization - Manuel B Aalbers, 2015 (sagepub.com). Acesso em: 21 jul. 2021.
- ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos**. São Paulo: Editora Autonomia Literária/Editora Elefante, 2016. 264p.
- ALMADA, Jhonatan. **Planejamento e Desenvolvimento do Maranhão: contexto histórico, obstáculos e estratégias de superação**. São Luís: Engenho, 2017. 164p. (Coleção Biblioteca Básica Maranhense – Volume 1).
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Territórios e territorialidades específicas na Amazônia: entre a "proteção" e o "protecionismo". **Caderno CRH**, Salvador-BA, v. 25, n. 64, p. 63-71, 2012. Disponível em: [v25n64a04Alfredo_Wagner.pmd_\(scielo.br\)](https://v25n64a04Alfredo_Wagner.pmd_(scielo.br)). Acesso em: 2 abr. 2022.
- ALVAREZ, Isabel Pinto. A segregação como conteúdo da produção do espaço urbano. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (orgs.). **A Cidade Contemporânea: segregação socioespacial**. São Paulo: Contexto, 2013. p. 111-127.
- ALVES, Cristiano Nunes. Uso do Território na Região Metropolitana de Campinas: o que se mostra no inventário da cultura Hip Hop (2005). **Ra'ega: o espaço geográfico em análise**. Curitiba, v. 31, p. 280-310, Ago/2014. Disponível em: 33379-138720-1-PB.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.
- ALVES, Élio de Jesus Pantoja. **Repertórios e argumentos da mobilização política: um estudo sobre o movimento Reage São Luís em São Luís-MA**. 2014. 217f. Tese (Doutorado em Sociologia e Antropologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: [Registro fonte: Repertórios e argumentos da mobilização política : um estudo sobre o Movimento Reage São Luís em São Luís-MA / \(ufrj.br\)](https://registro fonte: Repertórios e argumentos da mobilização política : um estudo sobre o Movimento Reage São Luís em São Luís-MA / (ufrj.br)). Acesso em: 17 mar. 2022.
- ALVES, Élio de Jesus. Modos de vida, Territórios e uma Cidade em questão: resistências políticas de comunidades rurais no município de São Luís – Maranhão, Brasil. **Revue Orda**, v. 1, p. 1-50, 2016. Disponível em: [Modos de vida, territórios e uma cidade em questão: resistências políticas de comunidades rurais no município de São Luís – Maranhão, Brasil \(opendition.org\)](https://modos de vida, territórios e uma cidade em questão: resistências políticas de comunidades rurais no município de São Luís – Maranhão, Brasil (opendition.org)). Acesso em: 20 jan. 2022.
- ALVES, Élio de Jesus. Atos de resistência popular na Ilha do Maranhão: da Besta Fera ao Diabo Torre. In: MARINHO, Samarone Carvalho; PEREIRA, Madian de Jesus Frazão; GONÇALVES, Maria de Lourdes Silva. (Orgs.). **Diálogos do Sul Atlântico: crítica e interpretação do contemporâneo em Cabo Verde e Brasil**. Rio de Janeiro: Editora 7Letras, 2020, p. 157-189.

ANTAS JUNIOR, Ricardo Mendes. Espaço geográfico e direito: a regulação corporativa do território no período da globalização. In: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; SOUZA, Mariana Barbosa de. (Org.). **Norma e território: contribuições multidisciplinares**. Santa Cruz do Sul - RS: EDUNISC, 2017. p. 16-36.

ANTUNES, Leda. Minha Casa perto do fim? Programa habitacional popular faz 10 anos com menos dinheiro e sob pressão para mudar nome e regras. **Uol Economia**, São Paulo, 2019. Disponível em: Em dez anos, programa Minha Casa, Minha Vida beneficiou 5,5 milhões de famílias, passa aperto financeiro em 2019 e tem futuro incerto (uol.com.br). Acesso em: 30 mar. 2021.

ARANTES, Paulo. A Fratura Brasileira do Mundo: visões do laboratório brasileiro da mundialização. In: FIORI, José Luís (Org.). **Polarização Mundial e Crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 291-343. (Coleção Zero à Esquerda).

ARCANGELI, Saulo Costa. **Cajueiro: a luta de uma comunidade pelo direito de existir**. São Paulo: Sundermann, 2020. 270p.

ASSELIN, Victor. **Grilagem: corrupção e violência em terras do Carajás**. Imperatriz: Ética Editora, 2009. 204p.

BARBOSA, Carlos Augusto. **Comunidade Cajueiro não esquece o dia 12/08/2019**. Depoimento à Associação Agroecológica Tijupá. [14 ago. 2020]. Canal da Associação Agroecológica Tijupá no YouTube. São Luís, 2020. Disponível em: (55) Comunidade Cajueiro Não Esquece Dia 12/08/2020 - YouTube. Acesso em: 13 set. 2020. Duração: 5h12min.

BARBOSA, Catarina. Vazamento da Hydro Alunorte causa danos socioambientais em Barcarena. **Amazônia Real**, 23 fev. 2018. Disponível em: Vazamento de rejeitos da Hydro Alunorte causa danos socioambientais em Barcarena - Amazônia Real (amazoniareal.com.br). Acesso em: 2 out. 2021.

BARBOSA, Érica Garrêto Ramos, ESPIRITO SANTO, José Marcelo do, TRINTA, Patrícia (Orgs.). **Leitura urbana: São Luís**. São Luís: Prefeitura de São Luís/Instituto da Cidade, 2014. 167p.

BARRETO JUNIOR, Fernando. **Plano Diretor será debatido em nova audiência**. Entrevista para o Programa Portal da Assembleia [5 nov. 2015]. TV Assembleia Maranhão, São Luís, 2015. YouTube. Disponível em: (51) Plano Diretor de São Luís será debatido em nova audiência - YouTube. Acesso em 10 out. 2021. Duração: 1:30min.

BARROS, Maria A. G. Mais que um teto, a luta pelo direito à moradia nos anos 90 em São Luís. In: LIMA, Terezinha Moreira.; COSTA, Cândida da (Orgs.). **Políticas Públicas, Trabalho e Movimentos Sociais no Maranhão**. São Luís: EDUFMA, 2003. p. 61-79.

BARROS, Valdenira. **Imagens do Moderno em São Luís**. São Luís: Studio 11, 2001. 89p.

BASSUL, José Roberto. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. **EURE (Santiago)** v. 28, n. 84 Santiago, sep. 2002. Disponível em: Reforma urbana e Estatuto da Cidade (scielo.cl). Acesso em: 23 ago. 2020.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. 550p.

BASTOS, Thiago. Avenida Litorânea: quase 25 anos de histórias e transformações. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 14 jul. 2018. Disponível em: Avenida Litorânea: quase 25 anos de histórias e transformações (oestadoma.com). Acesso em: 2 abr. 2020.

BAUDRILLARD, Jean. **A Sociedade do Consumo**. Coimbra: Edições 70, 2014. 272p.

BENACH, Núria. Da desigualdade espacial à justiça espacial. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros de (Orgs.). **Justiça Espacial e o Direito à Cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. 192p. (Coleção Metageografia).

BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2017. 728p.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 472p.

BONDUKI, Nabil. Do projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

BONDUKI, Nabil. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana: da constituinte ao Estatuto da Cidade. In: BONDUKI, Nabil (Org). **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 81-138. Disponível em: A Luta Pela Reforma Urbana No Brasil (casadacidade.org.br). Acesso em: 11 jun. 2020.

BORGES, Raimundo. Singapura e São Luís. **O Imparcial**, Coluna Bastidores. Ano XCIII, n. 35.792, São Luís, 28 jul. 2019. Disponível em: 28 de julho de 2019 | Banca – O Imparcial. Acesso em: 14 mar. 2022.

BOTEGA, Leonardo Rocha. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Espaço Plural**, Ano VIII, n. 17, 2º semestre 2007, p. 65-72. Disponível em: < saber.unioeste.br/index.php/espacoplural/article/viewFile/1619/1308. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília: Presidência da República: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. [1964]. Disponível em: L4380 (planalto.gov.br). Acesso em 10 dez 2019.

BRASIL. Senado Federal, **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília, DF: Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/.../anl6151-74.pdf.. Acesso em: 11 dez. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos [1988]. Disponível em: Constituição (planalto.gov.br). Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Estatuto da Cidade-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 em: 3 jan 2020.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação**: versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010. 211p. Disponível em: Plano-Nacional-de-Habitacao-2009.pdf. Acesso em: 11 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Presidência da República Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos [2014] [revogado]. Disponível em: Decreto nº 8243 (planalto.gov.br). Acesso em: 10 mar. 2022.

BRENNER, Neil. **Espaços da Urbanização**: o urbano a partir da teoria crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2018. 356p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006. Disponível em: bresser_-_novo_desenvolvimento_e_a_ortodoxia.pdf (fgv.br). Acesso em: 30 mar. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Interesse, Neoliberalismo e Cinismo Político. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.10, n.1, p.53-61, abr. 2018. Disponível em: interesse_neoliberalismo_e_cinismo_politico.pdf (fgv.br). Acesso em: 23 mar. 2022.

BRITES, Walter Fernando. La ciudad en la encrucijada neoliberal. Urbanismo mercado-céntrico y desigualdad socio-espacial en América Latina. **Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana** [online]. 2017, v. 9, n. 3, p. 573-586. Disponível em: Revista Acadêmica Volume 9 | Número 1 | Janeiro/Março 2011 (scielo.br). Acesso em: 16 fev. 2020.

BRITO, Cilícia Dias dos Santos Belfort. **O Processo de uso e ocupação do solo urbano previsto no Plano Diretor de São Luís – MA**. 2009. 104f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Rondônia – UFRO, Porto Velho, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Orgs.). **Estatuto da Cidade**: comentários à lei federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 322-341

BUENO, Laura Maria de Mello. Inovações para a concretização dos direitos à cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos Diretores Municipais**: Novos Conceitos de Planejamento Territorial. São Paulo: Annablume, 2007. p. 11-24.

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 – UFMA, São Luís, 2009. Disponível em: Microsoft Word - tese completa e corrigida.doc (ufma.br). Acesso em: 18 jun 2020.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista**: a fetichização dos planos diretores participativos. São Paulo: Annablume, 2011. 310p.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **São Luís por um Triz**: Escritos urbanos e regionais. São Luís: EDUEMA, 2012. 171p.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Relatório sobre a situação dos Direitos Humanos das comunidades tradicionais do Cajueiro, São Luís, Maranhão**. Conselho Nacional de Direitos Humanos (Resolução nº 20 de 8 de outubro de 2020). São Luís: UEMA/CNDH, 2021. 19p.

BURNETT, Carlos Frederico Lago; VENÂNCIO, Marluce Wall. Breve Histórico da Habitação Popular em São Luís. In: LOPES, José Antônio Viana (Org.). **São Luís, Ilha do Maranhão e Alcântara** - Guia de Arquitetura e Paisagem. Sevilha, Espanha: , 2008, v. 1, p. 99-111.

BURNETT, Carlos Frederico Lago; ZAGALLO, José Guilherme; SANTOS, Luiz Eduardo Neves dos. Planejamento e caos urbano no Brasil periférico: participação truncada, espaço privatizado, crise fiscal em São Luís, Maranhão. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, n. 24, p. 556-576, 2020. Disponível em: Vista do PLANEJAMENTO E CAOS URBANO NO BRASIL PERIFÉRICO: participação truncada, espaço privatizado, crise fiscal em São Luís, Maranhão (ufma.br)). Acesso em: 1 de mai. 2020.

BUZAR, Benedito. Prefeitos de São Luís no Século XX. **O Estado do Maranhão**. São Luís, 1 out. 2000, Caderno Especial.

BUZAR, Benedito. **50 anos da Greve de 51**. São Luís: Lithograf, 2001. 89p.

CALDEIRA, Maria Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros**: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. 400p.

CAMARGO, Henrique Ramos. Ordenamento Territorial e Complexidade: por uma reestruturação do espaço social. In: ALMEIDA, Flávio Gomes; SOARES, Luiz Antônio Alves (Orgs.). **Ordenamento Territorial**: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 21-60.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e alternativas de desenvolvimento. In: IV Colóquio Latino Americano de Economistas Políticos, 31 de outubro a 2 de novembro. **Anais do IV Colóquio Latino Americano de Economistas Políticos**, São Paulo, 2004.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XI, nº 1 e 2, jan/dez, p. 79-113, 1997. Disponível em:< 82 (ufrj.br)>. Acesso em 3 out. 2020.

CARIELLO FILHO, Orlando. **As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores**. 2011. 208f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, UNB, Brasília, 2011. Disponível em: Microsoft Word - Tese Orlando Cariello - Completa.doc (unb.br). Acesso em: 10 dez. 2020.

CARLOS, Ana Fani. A segregação como fundamento da crise urbana. In: SILVA, José Borzacchiello da.; LIMA, Luiz Cruz; DANTAS, Eustógio Wanderley C. (Orgs.). **Panorama da Geografia Brasileira 2**. São Paulo: Annablume, 2006, p. 47-56.

CARLOS, Ana Fani. **O Espaço Urbano**: Novos Escritos sobre a Cidade. São Paulo: Labur Edições/GESP, 2007. v. 1. Disponível em: Buscar | FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (usp.br). Acesso em: 3 de jun. 2021.

CARNEIRO, Laura Regina; CORDEIRO, Eduardo Celestino. **Considerações socioeconômicas sobre o Itaqui-Bacanga**. Texto para Discussão nº 2. Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAN, São Luís, mai. 2014. Disponível em: texto_discussao-_2014-2_SOCIOECONOMICA_ITAQUI_BACANGA.pdf(diie.com.br. Acesso em: 12 fev. 2020.

CARNEIRO, Taymã. Contaminação de rios em Barcarena, no PA, que afeta 40 mil pessoas vira processo internacional na Holanda. **G1 Pará**, Belém, 9 fev. 2021. Disponível em: Contaminação de rios em Barcarena, no PA, que afeta 40 mil pessoas vira processo internacional na Holanda | Pará | G1 (globo.com). Acesso em: 12 nov. 2021.

CARVALHO, Ana Paula Soares. **Estatuto da Cidade e juridificação da reforma urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016. 240p.

CARVALHO, Fernanda Cunha de. Ordenamento territorial e impactos socioambientais no distrito industrial de São Luís – MA. In: SANT’ANA JUNIOR, Horácio Antunes de et. al. (Orgs.). **Ecoss dos conflitos socioambientais**: a RESEX de Tauá-Mirim. São Luís: EDUFMA, 2009. p. 41-60.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011. 590p.

CASTRO, Iná Elias de. O Problema da escala. In: CASTRO, Iná Elias de; CORRÊA, Roberto Lobato; GOMES, Paulo Cesar da Costa. (Orgs.). **Geografia**: conceitos e temas. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 117-140.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política**: território, escala de análise e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 300p.

CASTRO, Iná Elias de. Escala e pesquisa na geografia. Problema ou solução? **Espaço Aberto**, PPPG – UFRJ, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 87-100, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/EspacoAberto/article/view/2435>. Acesso em: 14 jun. 2019.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**: o dilema brasileiro, pão ou aço. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. 318p.

CHAUÍ, Marilena. **Manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro**. Belo Horizonte/São Paulo: Autêntica, Fundação Perseu Abramo, 2014. 296p.

CHAUÍ, Marilena. **Ideologia da Competência**. Belo Horizonte/São Paulo: Autêntica, Fundação Perseu Abramo, 2016. 221p.

CHAUÍ, Marilena. **Sobre a Violência**. Belo Horizonte/São Paulo: Autêntica, Fundação Perseu Abramo, 2017. 320p.

CLARK, David. **Introdução à Geografia Urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991. 228p.

CLARKE, Ruthbea Yesner. Smart cities and the internet of everything: the foundation for delivering next-generation citizen services. **IDC Government Insights**. 2013. Disponível em:< ioe_citizen_svcs_white_paper_idc_2013.pdf (cisco.com)>. Acesso em 4 mai. 2020.

COE, Agostinho Junior Holanda. AS EPIDEMIAS E A MORTE: mudanças nas práticas de sepultamento em São Luís na segunda metade do século XIX (1854-1856). **Outros Tempos**, São Luís, v. 4, n. 4, p. 17-29, 2007. Disponível em: AS EPIDEMIAS E A MORTE: mudanças nas práticas de sepultamento em São Luís na segunda metade do século XIX (1854 - 1856) | Outros Tempos: Pesquisa em Foco - História (uema.br) Acesso em 10 jan. 2019.

COM O GOVERNO Bolsonaro, política urbana está à deriva. **Blog da Carta Capital**, São Paulo, 26 jul. 2019. Disponível em:< Com o governo Bolsonaro, política urbana está à deriva - CartaCapital>. Acesso em 16 dez 2021.

COMISSÃO DO PLANO DE CIDADE. **O Imparcial**. São Luís, n. 5.539, 7 abr. 1937, p. 3. Disponível em:< <http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=107646&pasta=ano%20193&pesq=%22A%20Cidade%20de%20São%20Luiz%22.>> Acesso em 22 mar. 2019.

CONSELHO DA CIDADE – CONCID. Escola de Governo - EGEM. **Ata da 1ª Reunião Extraordinária do Conselho da Cidade realizada no dia 13 de dezembro de 2017**. São Luís, p. 1-7, 2017.

CONSELHO DA CIDADE – CONCID. Escola de Governo – EGEM. **Ata da 6ª Reunião Extraordinária do Conselho da Cidade realizada no dia 21 de fevereiro de 2018**. São Luís, p. 1-5, 2018.

CONSELHO DA CIDADE – CONCID. Escola de Governo – EGEM. **Ata da 7ª Reunião Extraordinária do Conselho da Cidade realizada no dia 28 de fevereiro de 2018**. São Luís, p. 1-4, 2018.

CONSELHO DA CIDADE – CONCID. Escola de Governo – EGEM. **Ata da 9ª Reunião Extraordinária do Conselho da Cidade realizada no dia 14 de março de 2018**. São Luís, p. 1-5, 2018.

CONSELHO DA CIDADE – CONCID. Escola de Governo – EGEM. **Ata da 10ª Reunião Extraordinária do Conselho da Cidade realizada no dia 21 de março de 2018**. São Luís, p. 1-9, 2018.

CONSELHO DA CIDADE – CONCID. Escola de Governo – EGEM. **Ata da 14ª Reunião Extraordinária do Conselho da Cidade realizada no dia 25 de abril de 2018**. São Luís, p. 1-8, 2018.

CONSELHO DA CIDADE – CONCID. Escola de Governo – EGEM. **Ata da 22ª Reunião Extraordinária do Conselho da Cidade realizada no dia 20 de junho de 2018.** São Luís, p. 1-14, 2018.

CONSELHO DA CIDADE – CONCID. Escola de Governo – EGEM. **Ata da 26ª Reunião Extraordinária do Conselho da Cidade realizada no dia 01 de agosto de 2018.** São Luís, p. 1-11, 2018.

CONSELHO DA CIDADE – CONCID. Escola de Governo – EGEM. **Ata da 37ª Reunião Extraordinária do Conselho da Cidade realizada no dia 7 de novembro de 2018.** São Luís, p. 1-14, 2018.

CONSELHO DA CIDADE – CONCID. Escola de Governo – EGEM. **Ata da 38ª Reunião Extraordinária do Conselho da Cidade realizada no dia 14 de novembro de 2018.** São Luís, p. 1-12, 2018.

CONSELHO DA CIDADE – CONCID. Escola de Governo – EGEM. **Ata da 40ª Reunião Extraordinária do Conselho da Cidade realizada no dia 5 de dezembro de 2018.** São Luís, p. 1-10, 2018.

CONSELHO DA CIDADE – CONCID. Escola de Governo – EGEM. **Ata da 41ª Reunião Extraordinária do Conselho da Cidade realizada no dia 12 de dezembro de 2018.** São Luís, p. 1-8, 2018.

CONSELHO DA CIDADE – CONCID. Escola de Governo – EGEM. **Ata da 43ª Reunião Extraordinária do Conselho da Cidade realizada no dia 2 de abril de 2019.** São Luís, p. 1-16, 2018.

CONSTRUÇÃO Civil debate Plano Diretor de São Luís. **O Estado do Maranhão.** São Luís, 9 fev. 2014. Disponível em: Construção civil debate o Plano Diretor de São Luís (oestadoma.com). Acesso em: 10 jul. 2021.

CORBUSIER, Le. **Planejamento Urbano.** 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2000. 200p. Disponível em: le_corbusier_planejamento_urbano.pdf (unicamp.br). Acesso em: 11 fev. 2020.

CORDEIRO, Neto. Crescimento urbano e malha limitada de transporte são desafios em São Luís. **Portal Imirante**, 2018. Disponível em: Crescimento urbano e malha limitada de transporte são desafios em São Luís - Imirante.com. Acesso em: 1 mar. 2020.

CORIOLOANO, Germana Pires; RODRIGUES, Waldecy; OLIVEIRA, Adão Francisco de. Estatuto da Cidade e seus instrumentos de combate às desigualdades socioterritoriais: o Plano Diretor Participativo de Palmas (TO). **URBE, Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, n. 2, p. 131-145, jul/dez, 2015. Disponível em: v5n2a09.indd (scielo.br). Acesso em: 25 out. 2021.

CORONEL, Daniel Arruda; PEREIRA, Maria Rosivalda da Silva. A industrialização no Maranhão: uma análise do Plano Estratégico de Desenvolvimento Industrial. *In: Anais da VI Jornadas de Políticas Públicas: o desenvolvimento da crise capitalista e a atuação contra a exploração, a dominação e a humilhação* (Caderno de resumos). São Luís: UFMA, 2013.

Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo4-desigualdadessociaisepoliticaspUBLICAS/pdf/aindustrializacaonoestadodomaranhao.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.

CORRÊA, Maria Cláudia Cardoso; MARQUES, Ana Rosa. O processo de implantação da Termelétrica do Itaqui, São Luís-MA e a sua influência na dinâmica territorial da Vila Nova Canaã, Paço do Lumiar-MA. **Campo-Território**, v. 12, n. 28, p. 203-233, dez. 2017. Disponível em: [admin,+10-Artigo_57 \(1\).pdf](#). Acesso em 02 abr. 2022.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Caminhos paralelos e entrecruzados**. São Paulo: Editora da UNESP, 2018. 321p.

COSTA, Carlos Rerisson da Rocha. **O Litoral do Maranhão, entre segredos e descobertas: a fronteira de expansão do turismo litorâneo na periferia do Brasil**. 2015. 264f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2015. Disponível em: [2015_CarlosRerissonRochaDaCosta_VOrig.pdf \(usp.br\)](#). Acesso em: 4 dez 2020.

COSTA, Lila Barbosa. **Centralidade formal do Plano Diretor no planejamento das cidades brasileiras e o direito à cidade: contradições e desafios pertinentes a São Luís (MA/Brasil)**. 2019. 128f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão – UFMA, São Luís, 2019. Disponível em: [Lila Barbosa Costa.pdf \(ufma.br\)](#). Acesso em: 10 jan. 2022.

COSTA, Lucilene Raimunda. **Comunidade Cajueiro não esquece dia 12/08/2019**. Depoimento à Associação Agroecológica Tijupá. [14 ago. 2020]. Canal da Associação Agroecológica Tijupá no Youtube. São Luís, 2020. Disponível em: (55) Comunidade Cajueiro Não Esquece Dia 12/08/2020 - YouTube. Acesso em: 13 set. 2020. Duração: 5:12min.

COSTA, Marcelo Lima. **O projeto de modernização de São Luís nos anos Paulo Ramos (1936-1945)**. 2016. 161f. Dissertação (Mestrado em História). Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal do Maranhão – UFMA, São Luís, 2016.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. **Cidade 2000, expansão urbana e segregação espacial em Fortaleza**. 1988, 308f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 1988. Disponível em: [1988_MariaCleliaLustosaCosta.pdf \(usp.br\)](#). Acesso em: 22 jun. 2020.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. Urbanização da sociedade cearense. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; DAMIANI, Amélia Luisa; SEABRA, Odette de Lima (Orgs.). **O espaço no fim do século: a nova raridade**. São Paulo: Contexto, 1999, p. 100-117.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. **O discurso higienista e a ordem urbana**. Fortaleza: Editora UFC, 2014. 192p.

COSTA, Rodolfo. Porto São Luís vai movimentar 15 milhões de toneladas de carga por ano. **Correio Braziliense**. Brasília, 16 mar. 2018. Disponível em: [Porto São Luís vai movimentar 15 milhões de toneladas de carga por ano \(correio braziliense.com.br\)](#). Acesso em: 15 abr. 2022.

COSTA, Yuri. **Justiça Infame**: crime, escravidão e poder no Brasil Imperial. São Paulo: Alameda, 2019. 538p.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Território e governança territorial, patrimônio e desenvolvimento: estrutura, processo, forma e função na dinâmica territorial do desenvolvimento. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 16, n. 2, 2020. Disponível em: TERRITÓRIO E GOVERNANÇA TERRITORIAL, PATRIMÔNIO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ESTRUTURA, PROCESSO, FORMA E FUNÇÃO NA DINÂMICA TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO | Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (rbgdr.net). Acesso em: 3 abr. 2021.

DAMASCENO, Elena Steinhorst. **A Resex de Tauá-Mirim e seus Rizomas**: um trabalho de construção coletiva e etnografia do processo. 2016. 232f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão – UFMA, São Luís, 2016. Disponível em: ElenaDamasceno.pdf (ufma.br). Acesso em 19 abr. 2022.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017. 647p.

DAS NEVES, Edilson Baldez. **Porto São Luís**. Depoimento para o Canal YouTube do Porto São Luís [5 jul. 2018]. São Luís, 2018. Disponível em: (55) Porto São Luís - YouTube. Acesso em: 11 mar. 2022. Duração: 8:03min.

DAS NEVES, Edilson Baldez. O ambiente é outro. **O Imparcial**, Caderno Opinião. Ano XCV, n. 36.493, 11 set. 2021. Disponível em: 11 de setembro de 2021 | Banca – O Imparcial. Acesso em: 11 set. 2021.

DÁVILLA, Sérgio. Rica, Cingapura não pode crescer. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 nov. 2007. Disponível em: Folha de S.Paulo - Rica, Cingapura não pode crescer - 18/11/2007 (uol.com.br). Acesso em: 12 jan. 2022.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006. 272p.

DEWALSKA-OPITEK, Anna. Smart city concept-The citizens' perspective. **Telematics - Support for Transport**, 471, 331-340. 2014. Disponível em: Smart City Concept – The Citizens' Perspective | SpringerLink. Acesso em: 1 de mar. 2020.

DI GIUSEPPE, Diana Teresa. **A crise do planejamento urbano: uma experiência alternativa em São Paulo (o caso dos Núcleos Regionais de Planejamento)**. 1998. 150f. Dissertação (Mestrado na FGV /EAESP), São Paulo: EAESP/FGV, 1998. Disponível em: <1199801068 (1).pdf>. Acesso em 7 mar. 2020.

DIEGUES, Antônio Carlos. **O Mito da Natureza Intocada**. 6. ed. São Paulo: Hucitec, 2008. 198p.

DINIZ, Juarez Soares. **A expansão e organização do espaço urbano em São Luís (MA).1980/1990**: uma abordagem sistêmica. 1993. Monografia (Especialização em Planejamento Ambiental). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 1993.

DINIZ, Juarez Soares. As Condições e Contradições no Espaço Urbano de São Luís (MA): Traços Periféricos. **Ciências Humanas em Revista**. Núcleo de Humanidades, São Luís, 2007. v. 5, n. 1. p. 167-180.

DINO, Flávio. **Pedra Fundamental marca início das obras do Porto São Luís**. Entrevista para Jornal Portal da Assembleia, Entrevistador: Ronald Segundo. [16 mar. 2018]. TV Assembleia Maranhão, São Luís, 2018. YouTube. Disponível em: (55) Pedra Fundamental marca início das obras do Porto São Luís - YouTube. Acesso em: 23 mar. 2022. Duração: 2:38min.

DOBB, Maurice. **A Evolução do Capitalismo**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas). 281p.

DOENÇAS, lama e fome dominam os bairros da capital. **Jornal do Povo**, Ano VII, n. 2.523, 19 abr. 1958. (Acervo de Jornais da Biblioteca Benedito Leite).

DUARTE, Marise Costa Souza. **Espaços Especiais Urbanos: Desafios à efetivação dos direitos ao meio ambiente e à moradia**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. 528p.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 26. ed. São Paulo: Perspectiva, 2016. 207p.
ESPÍRITO SANTO, José Marcelo do (Org). **São Luís, uma leitura da cidade**. São Luís, Instituto da Cidade – INCID, 2006. 69p.

ECO, Umberto. **Especialista fala sobre projetos urbanísticos para São Luís**. Entrevista para o Jornal Portal da Assembleia [6 set. 2013]. TV Assembleia Maranhão, São Luís, 2013. YouTube. Disponível em: <(51) Especialista fala sobre projetos urbanísticos para São Luís - YouTube>. Acesso em 3 fev. 2021. Duração 14:08min.

FALSARELLA, Ana Maria. O lugar da pesquisa qualitativa na avaliação de políticas e programas sociais. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, p. 703-715, nov. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/yVQPfPsjW8zLB3HQQK3DrBhD/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 21 out. 2021.

FARIA, Flávia. Entenda Decreto que põe fim a Conselhos Federais com atuação da sociedade. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 3 ma. 2019. Disponível em: Entenda decreto que põe fim a conselhos federais com atuação da sociedade - 03/05/2019 - Poder - Folha (uol.com.br). Acesso em 16 dez. 2021.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Márcio Moraes. (Org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. p. 42-59.

FERREIRA, Antônio José de Araújo. Dinâmica de ocupação espacial-uso do solo em São Luís no período de 1950 a 2000. In: **Cadernos de Pesquisa (UFMA)**. São Luís, v. 13, n. 2, 2002. p. 25-36.

FERREIRA, Antônio José de Araújo. **A produção do espaço urbano de São Luís: passado e presente, há futuro?** São Luís: EDUFMA, 2014. 154p.

FERREIRA, E. P. **A Mística do Parentesco** – uma genealogia inacabada. Piauí/Maranhão/Rio de Janeiro e São Paulo. Vol. 4. São Paulo: Corrêa Lago, 1987. 240p. Disponível em: <https://www.parentesco.com.br/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

FIGUEIRÊDO, Carlos Henrique Campos. **Do Parque têxtil à diversidade dos gêneros industriais**: a evolução industrial no município de São Luís. 1994. 85f. Monografia (Graduação em Geografia) – Universidade Federal do Maranhão, UFMA 1994.

FIORI, José Luís. Para um diagnóstico da “modernização” brasileira. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos. **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 269-289.

FOUCAULT, Michel. **A Verdade e as Formas Jurídicas**. Rio de Janeiro: PUC, 1978. 160p.

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do Discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 1996. 80p.

FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade**. 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010. 269p. (Coleção Obras de Michel Foucault).

FOUCAULT, Michel. **A Arqueologia do Saber**. 8. ed. São Paulo: Forense Universitária, 2012. 264p.

FOUCAULT, Michel. O nascimento da medicina social. In: FOUCAULT, Michel; MACHADO, Roberto (Org.). **Microfísica do Poder**. 28. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014. p. 143-170.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade 1**: a vontade de saber. 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018. 176p. (Coleção Biblioteca de Filosofia).

FRANCISCONI, Jorge Guilherme; SOUZA, Maria Adélia de. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: Estudos e Proposições alternativas. Brasília, IPEA/PLAN, 1976.

FREITAS, Eleusina Lavor Holanda de; BUENO, Laura Machado de Melo. Processos participativos para elaboração de planos diretores municipais: inovações em experiências recentes. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. v. 10, n. 2, p. 304-321, mai/ago, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/pZdK3QBRbNyzHJ7XDk8HznP/?format=Pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 mar. 2021.

FREITAS, Maria Teresa de Assunção. A perspectiva sócio-histórica: uma visão humana da construção do conhecimento. In: FREITAS, Maria Teresa; JOBIM E SOUZA, Solange; KRAMER, Sonia (Orgs.). **Ciências Humanas e Pesquisa**: leitura de Mikhail Bakhtin. São Paulo: Cortez, 2003. p. 26-38.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. (Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC). **Pedro Neiva de Santana**: perfil biográfico. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/dicionarios/verbete-biografico/pedro-neiva-de-santana>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

FURTADO, Roberto. **Plano Diretor de São Luís – MA (Part. 1)**. Entrevista para o Programa Negócios na Pauta [12 jan. 2021]. São Luís, 2021. YouTube. Disponível em: (55)

Negócios na Pauta: Plano Diretor de São Luís - MA (Part 1) - YouTube. Acesso em: 12 fev. 2021. Duração: 14:42min.

GAIO, Daniel. O fetiche da lei e a reforma urbana no Brasil. In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloisa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de (Orgs.). **Teorias e práticas urbanas**: condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, 2015, p. 283-296.

GIGANTE investe R\$ 1,5 bi e gera 5 mil empregos com novo porto no Maranhão. **O Imparcial**. São Luís, 29 dez. 2017. Disponível em: Gigante investe R\$ 1,5 bi e gera 5 mil empregos com novo porto no MA | O Imparcial. Acesso em: 10 abr. 2022.

GISTELINCK, Frans. **Carajás, usinas e favelas**. São Luís: Gráfica Minerva, 1988. 166p.
GOHN, Maria da Glória. **Reivindicações populares urbanas**. São Paulo: Cortez, 1982. 171p.

GOMES, J. T. P. Síntese Histórica da Formação Urbana de São Luís. **Revista FIPES**. São Luís, v. 3, n. 2, p. 17 – 25, Jul / Dez, 1988.

GONDIM, Linda Maria de Pontes; GOMES, Maria Passos Apoliano. O Direito à Cidade em disputa: o caso da ZEIS do Lagamar (Fortaleza-CE). **Cadernos MetrÓpole**. São Paulo, v. 14, n. 28, p. 507-527, 2012. Disponível em: O direito à cidade em disputa: o caso da Zeis do Lagamar (Fortaleza-CE) | Cadernos MetrÓpole (pucsp.br). Acesso em: 20 dez. 2021.

GRASSI, Karine. **Plano Diretor e Audiência Pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. 288p.

GRAZIA, Grazia. Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas. Osório, L. M. (Orga.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 15-37.

GRAZIA, Grazia. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q; CARDOSO, A. L. **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2012. P. 53-70.

GUDYNAS, Eduardo. **Direitos da Natureza**: Ética Biocêntrica e Políticas Ambientais. São Paulo: Editora Elefante, 2019. 340p.

GUIMARÃES, Alberto Passos. O complexo agroindustrial. **Revista Reforma Agrária**, ano 7, n. 6, nov./dez. 1977.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la Acción Comunicativa**. Madrid: Taurus, 1988. v. I, 517p.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e Validade**: Contribuições para uma Teoria Discursiva do Direito e da Democracia. São Paulo: Editora da UNESP, 2020. 733p.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da Desterritorialização**: do “fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 400p.

- HAESBAERT, Rogério. **Viver no Limite**: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014. 320p.
- HALL, Peter. **Cidades do Amanhã**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2014. 736p.
- HAN, Byung-Chul. **No Enxame**: perspectivas do digital. Petrópolis: Vozes, 2018. 136p.
- HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005. 252p.
- HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2006. 382p.
- HARVEY, David. **O Enigma do Capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011. 235p.
- HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013. 208p.
- HARVEY, David. **Paris**: capital da modernidade. São Paulo: Boitempo, 2015. 459p.
- IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010. 332p.
- IANNI, Octavio. **A Ditadura do grande Capital**. São Paulo: Expressão Popular, 2019. 360p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censos Demográficos**. Disponível em: <http://www.censos.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2018.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estimativas da População Residente no Brasil em 2021**. Diretoria de Pesquisas-DPE-Coordenação de População e Indicadores Sociais-COPI. Disponível: Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação | IBGE. Acesso em: 15 mar. 2019.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Divisão urbano-regional. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Áreas Urbanizadas do Brasil: 2015**. IBGE, 2017. Disponível em: Áreas Urbanizadas | IBGE. Acesso em: 12 mai. 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Aglomerados Subnormais**: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. Diretoria de Geociências, 2019. Disponível em: Apresentação - Aglomerados Subnormais 2019.pdf (ibge.gov.br). Acesso em: 10 jun. 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE MERCADO DE CAPITAIS - IBMEC. **Sistema Financeiro de Habitação**. Rio de Janeiro, 1974
- INSTITUTO TRATA BRASIL; GO ASSOCIADOS. **Ranking do Saneamento 2021** (Relatório). São Paulo, 2016. 131p. Disponível em: Relatório_-_Ranking_Trata_Brasil_2021_v2.pdf (tratabrasil.org.br). Acesso em: 10 mai. 2022.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011. 532p.

JORGE, Miécio. **Álbum do Maranhão – 1950**. São Luís: s. ed, 1950.

JUNJIA, Ye. **Class Inequality in the Global City: Migrants, Workers and Cosmopolitanism in Singapore**. London: Palgrave Macmillan, 2016. 200p.

KAPP, Silke. Entrevistas na Pesquisa Sócio-Espacial. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. Rio de Janeiro, Vol. 22, jan/dez., p. 01-32, 2020. Disponível em: Entrevistas na pesquisa sócio-espacial | Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (anpur.org.br). Acesso em: 10 out. 2021.

KNAUSS, Paulo. Imagem do espaço, imagem da história: A representação espacial da cidade do Rio de Janeiro. **Revista Tempo**. Rio de Janeiro, Vol. 2, n. 3, p. 135-148, 1997. Disponível em: <http://www.gladiator.historia.uff.br/tempo/textos/artg.3-6.pdf>. Acesso em: 6 set. 2018.

KOSÍK, Karel. **Dialética do Concreto**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. 250p.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 205p.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000. 144p.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em Risco: Sobre a Vulnerabilidade Socioeconômica e Civil**. São Paulo: Editora 34, 2009. 320p.

LACOSTE, Ives. **A Geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. 19. ed. Campinas: Papyrus, 2012. 240p.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001. 143p.

LEFEBVRE, Henri. Da teoria das crises à teoria das catástrofes. **Geosp – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 25, p. 138-152, 2009. Disponível em: Vista do DA TEORIA DAS CRISES À TEORIA DAS CATÁSTROFES (usp.br) . Acesso em: 10 nov. 2020.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política: O direito à cidade II**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. 203p.

LEME, Maria Cristina da Silva. **Urbanismo no Brasil (1895-1965)**. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2005. 599p.

LEPETIT, Bernard. **Por uma Nova História Urbana**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2016. 352p.
LIMA, Alfredo Evangelista Viana de Lima. **Estado do Maranhão – São Luís**. Relatório e propostas para a conservação, recuperação e expansão. Porto, Portugal, 1973.

LIMONAD, Ester. **Os Lugares da Urbanização: o caso do interior fluminense**. 1999. 247f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 1999. Disponível em: Os lugares da urbanização - O caso do interior fluminense. (usp.br). Acesso em: 12 mar. 2021.

LIMONAD, Ester. Muito além do jardim: planejamento ou urbanismo, do que estamos falando? In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloisa Soares de Moura; MONTÉ-MOR, Roberto Luís. (Orgs.). **Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana**. Belo Horizonte: C/Arte, 2015. p. 71-102.

LINHARES, Igor. Resíduos de empresa preocupam São Luís. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 29 jan. 2019. Disponível em: Resíduos de empresa preocupam em São Luís (oestadoma.com). Acesso em: 30 nov. 2021.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997. 360p.

LOPES, Ana Elvira Barros Ferreira. O direito que nasce da luta: do movimento nacional pela reforma urbana à moradia como direito fundamental no Maranhão. **Anais da II Jornada Internacional de Políticas Públicas**, Universidade Federal do Maranhão, 2005. Disponível em: Microsoft Word - 214Ana_Elvira Barros Ferreira Lopes.doc (ufma.br). Acesso em 10 dez. 2020.

LOPES, José Antônio Viana. **São Luís, Capital Moderna e Cidade Colonial**. Antônio Lopes da Cunha e a Preservação do Patrimônio Cultural Ludovicense. São Luís: Fundação Municipal de Cultura/Editora Aquarela, 2013. 328p.

LOPES, José Antônio Viana. **São Luís, Cidade Radiante: O Plano de Expansão da Cidade de São Luís do Eng. Ruy Ribeiro de Mesquita (1958)**. FAPEMA/Gráfica e Editora Sete Cores, 2016. 160p.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Caderno de Pesquisa**, Florianópolis, n. 33, nov. 2002.

MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento urbano, democracia e participação popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)**. 2011, 450f. Tese (Doutorado em Sociologia). Centro de Ciências Humanas da Universidade Federal do Ceará – UFC, Fortaleza, 2011. Disponível em: Microsoft Word - TESE versao final.doc (ufc.br). Acesso em: 12 set. 2019.

MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho. Produção do Espaço na cidade do neoliberalismo e novas aberturas no espaço digital. In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloisa Soares de Moura; MONTÉ-MOR, Roberto Luís. (Orgs.). **Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana**. Belo Horizonte: C/Arte, 2015. p. 145-168.

MANZO, Rafael. **A Arquitetura na construção da imagem do Estado getulista: Rio de Janeiro (1930-1945)**. 2011. 309f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011.

MARANHÃO. **Relatório apresentado pelo Dr. Paulo Martins de Souza Ramos, ao Presidente Sr. Dr. Getúlio Vargas**, São Luís: Imprensa Oficial, 1940-1942.

MARANHÃO. Companhia de Habitação do Estado. **Problema Habitacional do Maranhão**. São Luís. 1976.

MARANHÃO. Secretaria de Planejamento. **Plano Diretor de São Luís**. 2 ed. São Luís: SIOGE, 1977.

MARANHÃO. Secretaria de Coordenação e Planejamento. Sub Projeto do Aglomerado Urbano da Ilha de São Luís. **Perfil do Aglomerado Urbano da Ilha de São Luís**; Síntese. São Luís, 1983.

MARANHÃO. **Decreto Estadual nº 20.727 de 23 de agosto de 2004**. Reformula a área do Distrito Industrial de São Luís – DISAL, aprovado pelo Decreto Estadual nº 18.842 de 17 de julho de 2002 e dá outras providências. Diário Oficial do poder Executivo. Ano XCVIII – Maranhão, 30/08/2004, nº 168.

MARANHÃO. **Lei Complementar nº 174/2015**. Dispõe sobre a instituição e gestão da Região Metropolitana da Grande São Luís e revoga as Leis Complementares Estaduais nº 038 de 12 de janeiro de 1998, nº 069 de 23 de dezembro de 2003, nº153 de 10 de abril de 2013, nº161 de 03 de dezembro de 2013 e as demais disposições em contrário. Disponível em: <http://www.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=4356>. Acesso em: 25 jun. 2019.

MARCUSE, Peter. Enclaves, sim; Guetos, não: a segregação e o Estado. **Espaço e Debates**, São Paulo, NERU, v. 24, n. 45, p. 24-33, jan./jul, 2004.

MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa e a cidade no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982. 172p.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 7. ed. São Paulo: Atual, 1997. 79p.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia et. al. (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. Urbanização no Brasil: a modernização excludente. **Boletim da Associação dos Juizes para a Democracia**, São Paulo, p. 12-12, 03. fev. 2001.

MARICATO, Ermínia. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. **As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2007. p. 51-76.

MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. **Revista Sem Terra**, Ano X, n. 43, jan-fev, p. 17-20, São Paulo, 2008.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. 7. ed. Campinas: Vozes, 2013. 208p.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da Política urbana no Brasil**. 3. ed. Campinas: Vozes, 2014. 185p.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112p.

MARINHO, Samarone Carvalho.; BATISTA, Carlos dos Santos. Megaprojetos em Cabo Verde e no Brasil: esboço crítico para uma análise geográfica. In: MARINHO, Samarone Carvalho; PEREIRA, Madian de Jesus Frazão; GONÇALVES, Maria de Lourdes Silva. (Orgs.). **Diálogos do Sul Atlântico: crítica e interpretação do contemporâneo em Cabo Verde e Brasil**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2020. p. 103-120.

MARQUES, Gustavo Martins. **Parque Santa Eulália e cidade da ciência e da cultura (Pluris)**. São Luís, 2010. Disponível em: Microsoft Word - ARTIGO 266 - PARQUE E CIDADE DA CIÊNCIA E DA CULTURA - REVISADO (uminho.pt). Acesso em: 19 dez. 2021.

MARTINS, José de Souza. O tempo da fronteira: retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira. In: MARTINS, José de Souza (Org.). **Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano**. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Contexto, 2009. p. 131-179.

MASULLO, Yata Anderson Gonzaga; NASCIMENTO, Talita de Sousa; CARVALHO, Dionatan Silva. Produção e reprodução do espaço determinando desigualdades e contradições no município de São Luís-MA. **Geografia em Questão**, Marechal Candido Rondon-PR, v. 6, n. 1, p. 32-48, 2013. Disponível em:< Vista do PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO ESPAÇO DETERMINANDO DESIGUALDADES E CONTRADIÇÕES NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS – MA (unioeste.br)>. Acesso em: 10 fev. 2021.

MEIRELES, Mário Martins. **História do Maranhão**. São Paulo: Siciliano, 2002. 392p.

MEIRELES, Mário Martins. **História de São Luís**. São Luís: Edições AML, 2015. 259p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2018. 1016p.

MENCIO, Mariana. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. 206p.

MENDONÇA, Bartolomeu Rodrigues. **Continuum Colonial**. São Luís: EDUFMA, 2019. 352p.

MENDONÇA, Bartolomeu Rodrigues; MARINHO, Samarone Carvalho. Cajueiro revisitado: ou dez anos de relato crítico em construção. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 13, n. 26, São Luís: EDUFMA, 2016. Disponível em: Cajueiro revisitado: ou dez anos de relato crítico em construção | Revista Pós Ciências Sociais (ufma.br). Acesso em: 10 mar. 2021.

MESQUITA, Ruy Ribeiro de. **Plano de Expansão da Cidade de São Luís**. 1958. In: Acervo Digital Lúcio Costa, Rio de Janeiro, Instituto Antônio Carlos Jobin. Disponível em: <http://www.jobin.org/lucio/>. Acesso em 10 abr. 2019.

MIRANDA, Livia Izabel Bezerra de. Planejamento em áreas de transição rural-urbana: velhas novidades em novos territórios. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11,

n. 1, p. 25-40, mai. 2009. Disponível em: Vista do Planejamento em áreas de transição rural-urbana: velhas novidades em novos territórios (anpur.org.br). Acesso em: 12 fev. 2022.

MONTELLO, Josué. A cidade que não quer ser nova. **Revista Careta**, Rio de Janeiro n. 1.535, Ano XXX, p. 24-25, 20 nov. 1937. Disponível em: objdigital.bn.br/acervo_digital/div_periodicos/careta/careta_1937/careta_1937_1535.pdf. Acesso em 30 mar. 2019.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. **O que é urbano, no mundo contemporâneo?** Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006. 14 p. (Texto para discussão n. 281). Disponível em: Microsoft Word - TD 281[1].doc (ufmg.br). Acesso em 9 jan. 2020.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2002. 154p.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Território na Geografia de Milton Santos**. São Paulo: Annablume, 2013. 130p.

MORAES, Cristina de. O conceito de fundo territorial para analisar a formação territorial do Oeste Catarinense entre 1880 a 1940. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 9, n. 2, p. 223-244, 2019. Disponível em: Vista do O conceito de fundo territorial para analisar a formação territorial do Oeste Catarinense entre 1880 a 1940 (agbcampinas.com.br). Acesso em 11 jan. 2020.

MOREIRA, José Cursino Raposo. **A Implantação da ALCOA em São Luís**: uma análise espacial da inserção do Maranhão no pólo de alumínio da região Norte do Brasil. 1989. 159f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal do Minas Gerais, UFMG. Belo Horizonte, 1989.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. 436p.

MOTA, Antônia da Silva; MANTOVANI, José Dervil. **São Luís do Maranhão no Século XVIII**: a construção do espaço urbano sob a Lei das Sesmarias. São Luís: Edições FUNC, 1998. 104p.

MP DENUNCIA João Castelo por compra irregular de VLT no MA. **Portal G1**. 16 mar. 2016. Disponível em: G1 - MP denuncia João Castelo por compra irregular de VLT no MA - notícias em Maranhão (globo.com). Acesso em: 23 ago. 2020.

NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. **Bem-Estar Comum**. São Paulo: Record, 2016. 476p.

NUNES, Alcília Maria Pires; PFLUEGER, Grete. Urbanismo Visionário: o plano de Ruy Mesquita para expansão de São Luís em 1958. **Anais do XVI ENANPUR**. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: 2293-Texto do artigo-9049-1-10-20190501 (2).pdf. Acesso em: 11 jan. 2021.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade**: balanço

crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, IPPUR/UFRJ, 2011. p. 57-96.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o Urbano no Brasil. **Revista Espaço e Debates**, v. 6, p. 36-54, 1982. Disponível em: o-estado-e-o-urbano-no-brasil.pdf (uema.br). Acesso em 16 abr. 2019.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e a Exceção – Ou o Estado de Exceção? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 9-14, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. **Brasil: uma biografia não autorizada**. São Paulo: Boitempo, 2018. 176p.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Novo Perfil de Regulação Estatal: Administração Pública de Resultados e Análise de Impacto Regulatório**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OLVIREIRA FILHO, João Telmo. **A participação popular no planejamento urbano: a experiência do Plano Diretor de Porto Alegre**. 2009. 332 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: A participação popular no planejamento urbano : a experiência do plano diretor de Porto Alegre (ufrgs.br). Acesso em 10 nov. 2020.

PAIXÃO, Mayara. Governo Bolsonaro extingue mais um espaço de discussão de política urbana. **Brasil de Fato**, São Paulo, 16. Abr. 2019. Disponível em: Governo Bolsonaro extingue mais um espaço de discussão de | Política (brasildefato.com.br). Acesso em 16 dez. 2021.

PEDRO, Viviane Vazzi. **“Quem não pode com a formiga não assanha o Cajueiro”**: necropoder, margens e interstícios da judicialização do conflito socioambiental na comunidade do Cajueiro, em São Luís-MA. 2017. 311f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Maranhão – UFMA, 2017. Disponível em: VivianeVazziPedro.pdf (ufma.br). Acesso em 10 mar. 2022.

PEREIRA, Caroline Nascimento; PORCIONATO, Gabriela Lanza; CASTRO, Cesar Nunes. **Aspectos socioeconômicos da região do MATOPIBA**. IPEA, Brasília, 2018. Disponível em: BRU_n18_Aspectos.pdf (ipea.gov.br). Acesso em 10 ago. 2021.

PEREIRA, Elson Manoel (Orgs.). **Planos Diretores Participativos Pós-Estatuto da Cidade**. Florianópolis: Editora Insular, 2015. 256p.

PEREIRA, Itamar Lini. **Programa habitacional para os servidores militares: o direito à moradia na perspectiva econômica e social**. 2010. 72f. Monografia (Especialização em Segurança Pública. Academia de Polícia Militar de Minas Gerais e à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: Microsoft Word - MONOGRAFIA ITAMAR REV FINAL 15 11 2010 (fjp.mg.gov.br). Acesso em 23 jan. 2020.

PEREIRA, Luis Felipe Diniz et. al. A problemática ambiental nos mangues da ilha de São Luis: os efeitos da urbanização no entorno da ponte Bandeira Tribuzzi e bairro Jaracati utilizando dados de sensoriamento remoto. **Anais da 69ª Reunião Anual da SBPC**, Belo

Horizonte, UFMG, 2017. Disponível em: 2766_14b635d7c3e4bc48901d0c7db632c59e3.pdf (sbpcnet.org.br). Acesso em 8 set. 2020.

PEREIRA, Marcus Abílio. Movimentos sociais e democracia: a tensão necessária. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 68-87, jun. 2012. Disponível: 7 - Movimentos sociais e democracia - a tensão necessária (scielo.br). Acesso em 12 dez. 2021.

PESQUISA mostra que 75% dos conselhos e comitês nacionais foram extintos ou esvaziados no governo Bolsonaro. **Jornal Nacional/Portal G1**, 25 out. 2021. Disponível em:<Pesquisa mostra que 75% dos conselhos e comitês nacionais foram extintos ou esvaziados no governo Bolsonaro | Jornal Nacional | G1 (globo.com)>. Acesso em 16 dez. 2021.

PFLUEGER, Grete; FURTADO, Livia. As imagens do moderno em São Luís pelo álbum de Miécio Jorge, de 1950. **Revista Amazônia Moderna**, Palmas, v.1, n.1, p.68-83, abr.-set. 2017. Disponível em:< <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/amazoniamoderna/article/.../12013/>>. Acesso em 12 out. 2020.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no século XXI**. São Paulo: Intrínseca, 2014. 672p.
PINHEIRO, Josemar. São Luís, Metrópole em formação. **Jornal do Maranhão**, ano XXXVI, n. 1.863, 15 ago. 1971.

PINHEIRO, Juarez Mota; VENTURI, Luís Antônio Bittar; GALVANI, Emerson. Poluição atmosférica: estudo de caso do Município de São Luís do Maranhão. **Sociedade e Natureza**. Uberlândia, v. 32, p. 808-819, jan. 2020. Disponível em: pt_1982-4513-sn-32-727.pdf (scielo.br). Acesso em: 21 mar. 2022.

PLANO Diretor vai transformar São Luís. **O Imparcial**, n. 13.529, 5. nov. 1974.

PLANO Diretor está pronto para as audiências Públicas. **FIEMA**: Notícias. São Luís, 18 ago. 2014. Disponível em: FIEMA. Acesso em: 10 ago. 2021.

PLANO Diretor de São Luís e suas audiências nada públicas. **Jornal Via de Fato**, Ano 5, n. 60, ago. 2015.

POLO Siderúrgico começará a ser construído no MA até 2005. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 27 mai. 2004. Disponível em: Pólo siderúrgico começará a ser construído no MA até 2005 - Imirante.com. Acesso em: 30 mar. 2022.

POMPEU, Bruno Nogueira. **O desenvolvimento da indústria automobilística sob a ótica do plano de metas do governo Juscelino Kubitschek (1956 – 1961)**. 2017. 98p. Monografia (Graduação em Economia). Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em:< Monografia - Bruno Pompeu - Versão Corrigida Final.pdf (ufrj.br)>. Acesso em 10 abr. 2020.

PORTO SÃO LUÍS. **O Porto São Luís vem a público informar a verdade sobre a retirada de posseiros de sua área**. [26 fev. 2020]. Canal Porto São Luís no YouTube. São Luís, 2020. Disponível em: (55) O Porto São Luís vem a público informar a verdade sobre a retirada de posseiros de sua área - YouTube. Acesso em: 23 mar. 2022. Duração: 1:26min.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1977. 620p.

PREFEITO Eduardo Braide e ministro do Desenvolvimento Rogério Marinho, assinam termo de retomada de obras dos residenciais Mato Grosso I e II. **SECOM/Portal de Prefeitura de São Luís**, São Luís, 22 dez. 2021. Disponível em: EGGEM | Prefeito Eduardo Braide e ministro do Desenvolvimento, Rogério Marinho, assinam termo de retomada de obras dos residenciais Mato Grosso I e II (saoluis.ma.gov.br). Acesso em: 3 jan. 2022.

PRESIDENTE da FIEMA visita prefeito de São Luís. **FIEMA: Notícias**. São Luís, 18 de ago. 2021. Disponível em: FIEMA. Acesso em: 10 set. 2021.

QUIJANO, Aníbal. Modernidad y democracia: intereses y conflictos. **Anuario Mariateguiano**, Lima, v. 12, n. 12, 2000.

QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e velhos fantasmas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n47/a11v1747.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2020.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993. 270p.

RAMIRES, Júlio Cesar de Lima; Pessôa, Vera Lúcia Salazar. Pesquisas qualitativas: referências para pesquisa em Geografia. In: MARAFON, Gláucio José et. al. **Pesquisa Qualitativa em Geografia: reflexões teórico-conceituais e aplicadas**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2013. 540p.

REIS FILHO, Antônio Anderson dos; MOURA, Ana Clara. Zonas Especiais de Interesse Social utilizando análise de multicritérios. **Mercator**, Foz de Iguaçu, v. 15, n. 3, p. 67-84, jul/set, 2016. Disponível em: SciELO - Brasil - ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL UTILIZANDO ANÁLISE DE MULTICRITÉRIOS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL UTILIZANDO ANÁLISE DE MULTICRITÉRIOS. Acesso em: 12 fev. 2021.

REVELLI, Philippe. Triângulo do crescimento ou das desigualdades? **Le Monde Diplomatique Brasil**, Edição 108, 4 jul 2016. Disponível em: Triângulo do crescimento ou das desigualdades? - Le Monde Diplomatique. Acesso em: 10 mar. 2022.

RIBEIRO JUNIOR, José de Ribamar Barros. **Formação do espaço urbano de São Luís: 1612-1991**. São Luís: Ed. do Autor / FUNC, 2001. 154p.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A cidade, as classes e a política: uma nova questão urbana brasileira? In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Orga). **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2002. p. 84-105.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (Orgs.) **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2012. p.103-118.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999. 334p. RODRIGUES, Arlete Moysés. O espaço urbano e as estratégias de

planejamento e produção da cidade. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2013. p. 121-138.

ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. (Orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana - O futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 351-360.

ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão? In: MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz; TREVAS, Vicente (Orgs.). **Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 121-128.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Orgs.). **Planos Diretores Municipais: Novos conceitos de Planejamento Territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 271-283.

ROLNIK, Raquel; SAULE JR., Nelson. **Estatuto da Cidade: Novas Perspectivas para Reforma Urbana**. São Paulo: Pólis, 2001. 64p.

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, Santa Maria v. 36, n. 2 mai – ago. 2014, p. 201-213. Disponível em: oaji.net/articles/2017/1602-1487076445.pdf. Acesso em: 29 jan. 2020.

SÁ, Davi de Jesus. **Processo de reintegração de posse da comunidade cajueiro**. Entrevista à CSP-Conlutas [13 ago. 2019]. Canal do Justiça nos Trilhos do YouTube, São Luís, 2019. Disponível em: < (55) Processo de reintegração de posse da Comunidade do Cajueiro - YouTube >. Acesso em 12 fev. 2021. Duração: 5:23min.

SÁ, Davi de Jesus. **Comunidade Cajueiro não esquece o dia 12/08/2019**. Depoimento à Associação Agroecológica Tijupá. [14 ago. 2020]. Canal da Associação Agroecológica Tijupá no Youtube. São Luís, 2020. Disponível em: < (55) Comunidade Cajueiro Não Esquece Dia 12/08/2020 - YouTube >. Acesso em 13 set. 2020. Duração: 5:12min.

SABOYA RIBEIRO, José Otacílio. **Mensagem apresentada pelo Prefeito Dr. José Otacílio Saboya Ribeiro, no dia 28 de julho p. passado, quando da instalação dos trabalhos da Câmara Municipal**. São Luís: Imprensa Oficial, 09 de agosto de 1937.

SAFATLE, Vladimir. **Cinismo e falência da crítica**. São Paulo: Boitempo, 2008. 216p.
SÁNCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. 2 ed. Chapecó: Editora Argos, 2010. 555p.

SANT'ANA, Ana Maria. **Plano Diretor Municipal**. São Paulo: Editora LEUD, 2006. 272p.

SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes de et. al. (Orgs.). **Ecos dos conflitos socioambientais: a RESEX de Tauá-Mirim**. São Luís: EDUFMA, 2009. 322 p.

SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes de. Complexo Portuário, Reserva Extrativista e Desenvolvimento no Maranhão. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 29, p. 281-294, 2016.

Disponível: COMPLEXO PORTUÁRIO, RESERVA EXTRATIVISTA E DESENVOLVIMENTO NO MARANHÃO | Caderno CRH (ufba.br). Acesso em: 10 mar. 2022.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. Planejamento Urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 91-119, 2012. Disponível em: Planejamento urbano: para quê e para quem? / Urban Planning: for what and for whom? | Santos | Revista de Direito da Cidade (uerj.br). Acesso em: 10 set. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Gramática do Tempo**: Para uma nova cultura política. 4. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. 656p.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de habitação no Brasil**: 1964-1998. Texto para Discussão nº 654. IPEA: Brasília, 1999. 30.p. Disponível em: TD_654.PDF (periciajudicial.adm.br). Acesso em: 8 jan. 2021.

SANTOS, Dimas Fernando Gomez. **Singapura, uma questão de identidade?** De cidade portuária a cidade global. 2016. 264f. Dissertação (Mestrado Integrado em Arquitetura) – Universidade de Coimbra, Portugal, 2016. Disponível em: Singapura, uma questão de identidade? : de cidade portuária a cidade global | Estudo Geral (uc.pt). Acesso em: 21 mar. 2022.

SANTOS, Luiz Eduardo Neves dos. **Estratégias do capital na produção do espaço urbano de São Luís**: sobre verticalização e desigualdades socioespaciais (2000-2010). 2013. 109f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico). Universidade Federal do Maranhão – UFMA, São Luís, 2013.

SANTOS, Luiz Eduardo Neves dos. Renda fundiária e espaço urbano: o caso da “Península” da Ponta D’areia em São Luís, Maranhão. In: FREITAS, Cesar Augustus Labre Lemos de; PAULA, Ricardo Zimbrão Affonso; MOURA, João Gonsalo de (Orgs.). **Desenvolvimento, Território, Trabalho e Renda**. São Luís: EDUFMA, 2015. p. 75-115.

SANTOS, Luiz Eduardo Neves dos. **O Urbano Ludovicense**: produção e fragmentação do espaço, planejamento, território, cultura e outras reflexões. Porto Alegre/São Luís: Editora Fi/EDUFMA, 2021. 310p.

SANTOS, Luiz Eduardo Neves dos; COSTA, Maria Clélia Lustosa. O planejamento urbano em São Luís pela legislação de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo: limites ao direito à cidade pelo processo de produção do espaço. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia-MG, v. 21, n. 74, p. 36-50, abr/2020. Disponível em: Vista do O PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO LUÍS PELA LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO, PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO: LIMITES AO DIREITO À CIDADE PELO PROCESSO DE PRODUÇÃO DO ESPAÇO. (ufu.br). Acesso em: 20 dez. 2020.

SANTOS, Márcio Costa Vaz dos. **Plano Diretor de São Luís – MA (Part. 2)**. Entrevista para o Programa Negócios na Pauta [12 jan. 2021]. São Luís, 2021. YouTube. Disponível em: (56) Negócios na Pauta: Plano Diretor de São Luís - MA (Part 2) - YouTube. Acesso em: 12 fev. 2021. Duração: 12:49min.

SANTOS, Márcio Costa Vaz dos. **Plano Diretor de São Luís – MA (Part. 3)**. Entrevista para o Programa Negócios na Pauta [12 jan. 2021]. São Luís, 2021. YouTube. Disponível em: (57) Negócios na Pauta: Plano Diretor de São Luís - MA (Part 3) - YouTube. Acesso em: 10 fev. 2021. Duração: 12:08min.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000a. 176p.

SANTOS, Milton. Manifesto: o Papel Ativo da Geografia. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano V, n. 9, pp. 103-109, jul. /dez. 2000b.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2002. 392p.

SANTOS, Milton. **Da Totalidade ao Lugar**. São Paulo: EDUSP, 2005. 176p.

SANTOS, Milton. **Por uma Economia Política da Cidade**: O caso de São Paulo. São Paulo: EDUSP, 2009. 139p.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2013. 176p.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. São Paulo: EDUSP, 2014a. 176p.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2014b. 120p.

SANTOS, Milton. **O Espaço Dividido**: os dois circuitos da economia nos países subdesenvolvidos. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2018. 440p.

SANTOS, Milton. **Por uma outra Globalização**: do pensamento único à consciência universal. 32. ed. Rio de Janeiro: Record, 2021. 194p.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil**: Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001. 476p.

SANTOS, Tiago Veloso dos. **Fronteiras de Papel**: os planos diretores da Belém Metropolitana. Curitiba: Editora Appris, 2020. 161p.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (Orgs.). **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo**: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 301. pp. 293-314.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi e SAULE JUNIOR, Nelson (Orgs.). **Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades**: violações de direitos humanos e os riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injustas e antidemocráticas. Rio de

Janeiro: Observatório das Metrópoles/IPPUR, 2020. 92. Disponível em: <https://www.obser.vatoriodasmetrotes.net.br/wp-content/uploads/2020/02/Dossiê-FNRU-2020-Final.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.

SÃO LUÍS está nadando em sujeira. **Jornal do Povo**, Ano VII, n. 2.645, 17 ago. 1958. (Acervo de Jornais da Biblioteca Benedito Leite).

SÃO LUÍS Terá Avenida de Contorno. **Jornal do Maranhão**, ano XXXVI, n. 1.840, 23 jul. 1971.

SÃO LUÍS terá novo projeto urbano em 90. **O Estado do Maranhão**. 1 jan. 1990. p. 2. SÃO LUÍS. **Lei nº 2.527 de 30 de julho de 1981**. Dispõe sobre o zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano de São Luís e dá outras providências. São Luís, 1981.

SÃO LUÍS . **Lei nº 3.252 de 29 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do município de São Luís, e dá outras providências. São Luís, 1992.

SÃO LUÍS . **Lei nº 3.253 de 29 de dezembro de 1992**. Dispõe sobre o Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano e dá outras providências. São Luís, 1992.

SÃO LUÍS . **Lei nº 4.669 de 11 de outubro de 2006**. Dispõe sobre o Plano Diretor de São Luís e dá outras providências. São Luís, 2006. Disponível em: 1188_8-lei_n.4.669_de_11.10.2006_d.o.m._n.195_-_completo.pdf(saoluis.ma.gov.br). Acesso em: 28 dez. 2020.

SÃO LUÍS . **Lei 4.881 de 04 de dezembro de 2007**. Prorroga os prazos contidos nos Títulos VI, VIII e X, e do art.163 da lei nº 4.669 de 11 de outubro de 2006, que dispõe sobre o Plano Diretor do município de São Luís e dá outras providências. São Luís, 2007. Disponível em: Microsoft Word - 2007-COL. PREL. (saoluis.ma.gov.br). Acesso em: 10 abr. 2021.

SÃO LUÍS. **Projeto de Lei nº 174 de 26 de junho de 2019**. Altera a Lei nº 4.669 de 11 de outubro de 2006 sobre o Plano Diretor de São Luís e dá outras providências. Câmara Municipal de São Luís, jun. 2019. Disponível em: PLANO_DIRETOR_SLZ_2022.pdf (camara.slz.br). Acesso em: 12 jan. 2020.

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e Concepções de Território**. 5. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2020. 224p.

SASSEN, Saskia. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016. 334p.

SAULE JUNIOR, Nelson. O tratamento constitucional do Plano Diretor como Instrumento de Política Urbana. In: FERNANDES, Edésio. (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 33-65.

SCHVARSBURG, Benny. Quem disse que ia ser fácil? Dez anos do Estatuto da Cidade, avanços e dilemas, mais moradias e menos cidades: pontos para uma agenda de política urbana comprometida com o direito à cidade. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres; VAZ, Lilian Fessler; SILVA, Maria Laís Pereira da. **Leituras da Cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012. p. 105-117.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. 694p.

SECRETARIA DE ESTADO DE INDÚSTRIA E COMÉRCIO – SEINC. **Estudo de dimensionamento da rede de monitoramento da qualidade do ar, complementar ao eia rima do Distrito Industrial de São Luís-MA**. Relatório Técnico. São Luís: AIRES Serviços Ambientais LTDA, 2017. 170p.

SELBACH, Jeferson Francisco (Org.). **Códigos de Posturas de São Luís/MA**. São Luís: EDUFMA, 2010. 304p.

SERRA, Geraldo. **Urbanização e Centralismo Autoritário**. São Paulo: EDUSP, 1991. 176p.

SILVA, Ângela Maria Pinheiro da; CASTRO, Claudio Eduardo de. Direito de propriedade: análise da política pública fundiária na Cidade Olímpica, em São Luís (MA). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 23, p. 1-28, Jan/dez, 2021. Disponível em: Vista do Direito de propriedade: análise da política pública fundiária na Cidade Olímpica, em São Luís (MA) (anpur.org.br). Acesso em: 12 dez. 2021.

SILVA, Carlos Henrique da. A expansão geográfica do Capital e a criação de novos Estados no Brasil. In: XIII Coloquio Internacional de Geocrítica: El control del espacio y los espacios de control. **Anais do XIII Coloquio Internacional de Geocrítica**. Barcelona, Universitat de Barcelona, 2014. 11p. Disponível em: Microsoft Word - Carlos Henrique da Silva.doc (ub.edu). Acesso em: 3 mai 2021.

SILVA, João Germano da. **Comunidade Cajueiro não esquece o dia 12/08/2019**. Depoimento à Associação Agroecológica Tijupá. [14 ago. 2020]. Canal da Associação Agroecológica Tijupá no Youtube. São Luís, 2020. Disponível em: (55) Comunidade Cajueiro Não Esquece Dia 12/08/2020 - YouTube. Acesso em: 13 set. 2020. Duração: 5:12min.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. 376p.

SILVA, José Borzacchiello da. **Quando os incomodados não se retiram**: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza. Fortaleza: Multigraf Editora, 1992. 192p.

SILVA, José Borzacchiello da. Estatuto da Cidade versus Estatuto de cidade - Eis a Questão. In: CARLOS, Ana Fani; LEMOS, Amélia Inez G. (Orgs.). **Dilemas Urbanos**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 29-34.

SILVA, Laís Sales do Prado e; SANTOS, Murillo Giordan; PAULINO, Virgínia Juliane Adami. Audiências públicas: histórico, conceito, características e estudo de caso. A&C: **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Ano III, n. 11, jan./mar. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

SILVEIRA, María Laura. Ao território usado a palavra: pensando princípios de solidariedade socioespacial. In: VIANA, Ana Luiza d'Ávila; IBÁÑEZ, Nelson; ELIAS, Paulo Eduardo M. (Orgs.). **Saúde, Desenvolvimento e Território**. São Paulo: Hucitec, 2009. p. 127-150.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; SOUZA, Mariana Barbosa de (Orgs.). **Norma e Território**: contribuições multidisciplinares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017. 268p. Disponível em: Norma e território: contribuições multidisciplinares (unisc.br). Acesso em: 3 nov. 2020.

SIQUEIRA, Juan Guilherme Costa; FERREIRA, Antônio José de Araújo. Transporte Público Coletivo em São Luís do Maranhão. **Anais do XVIII Encontro Nacional de Geógrafos**. São Luís, 2016. Disponível em: Antonio-José-de-Araújo-Ferreira.pdf (agb.org.br). Acesso em: 2 fev. 2021.

SOARES, Franciângela Silva Araújo. **Cidade Olímpica**: a memória da luta pela terra urbana. 2008. 74f. Monografia (Graduação em História). Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, São Luís, 2008.

SOUZA, Cesar Martins de; CABRAL, José Neura Azevedo; CASTRO, Weverton. As Comunidades Eclesiais de Base e sua atuação na educação na Diocese do Xingu. **Itinerarius Reflectionis**, v. 17, n. 4, 2021. Disponível em: bolsistaspp,+cesar (1).pdf. Acesso em: 22 mar. 2022.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a. 560p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a Ágora**: Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b. 632p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do Desenvolvimento Urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 192p.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004. 136p.

SOUZA, Maria Adélia de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2010. p. 111-144.

SPÓSITO, Eliseu Savério; SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. Fragmentação Socioespacial. **Mercator**, Fortaleza, v. 19, jun 2020. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/e19015>. Acesso em: 10 out. 2020.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A urbanização da sociedade: reflexões para um debate. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; DAMIANI, Amélia Luisa; SEABRA, Odette de Lima (Orgs.). **O espaço no fim do século**: a nova raridade. São Paulo: Contexto, 1999, p. 83-99.

STEPHAN, Ítalo Itamar Caixeiro. **Planos Diretores**: experiências negativas de Juiz de Fora e São Luiz. **Rua**, Campinas, n. 13, p. 41-59, 2007. Disponível em: cmrodrigues,+2007.4_Artigo 3.pdf. Acesso em: 12 dez. 2020.

TAVARES, Alberto. **Comunidade do Cajueiro teme o desmatamento e danos ambientais**. Entrevista para o jornal Repórter Maranhão. Entrevistadora: Sharleny Lima. [3 jan. 2018]. TV

Brasil, São Luís, 2018. Disponível em: (55) Comunidade do Cajueiro teme o desmatamento e danos ambientais. - YouTube. Acesso em: 3 abr. 2022.

TAVARES, Haroldo. **Espaço de São Luís**: testemunho de Haroldo Tavares. São Luís: EDUEMA, 2008. 44p.

TÉCNICOS mostram Plano Diretor de São Luís. **O Imparcial**, n. 13.712, São Luís, 28 out. 1974.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2012. 224p.

TOPALOV, Christian. **La Urbanización Capitalista**: algunos elementos para su análisis. México: Edicol, 1979. 137p.

TREVISAN, Claudia. China suspende usina de US\$ 2,4 bi no MA. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 nov. 2005. Disponível em: Folha Online - Dinheiro - China suspende usina de US\$ 2,4 bi no MA - 10/11/2005 (uol.com.br). Acesso em: 31 mar. 2022.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**: a pesquisa qualitativa em Educação. São Paulo: Editora Atlas, 1987. 175p.

ULTRAMARI, Clovis; SILVA, Roberto Carlos E. de Oliveira. Planos Diretores em Linha do Tempo: Cidade Brasileira 1960. **Anais do XVII ENENPUR**, v. 17, 2017. Disponível em: ST 10 Planos Diretores em linha do tempo: Cidade brasileira 1960-2015 | Anais ENANPUR. Acesso em 10 mai. 2020.

UNFPA. **State of World Population 2020**. Unleashing the Potential of Urban Growth New York: United Nations Population Fund, UNFPA, 2020. 160p. Disponível em:< State of World Population 2020 | United Nations Population Fund (unfpa.org)>. Acesso em 23 set. 2020.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. ARANTES, Otília et. al. (Orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103.

VALVERDE, Orlando. **Grande Carajás**: Planejamento da Destruição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989. 153p.

VASCONCELOS, Paulo Eduardo Silva de. **Política habitacional do Estado autoritário em São Luis (1964-1985)**. 2014. 145f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional. Universidade Estadual do Maranhão, UEMA, São Luís, 2014.

VEYRET, Yvette. **Os Riscos**: o homem como agressor e vítima do meio ambiente. São Paulo: Contexto, 2007. 320p.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998. 373p.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, Edição do autor, 2005. 95p. Disponível em:< Senhor editor chefe: (belem.pa.gov.br)>. Acesso em 10 jan. 2020.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2010. p. 169-243.

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012. 296p.

WALLERSTEIN, Immanuel. A análise dos sistemas-mundo como movimento do saber. In: VIEIRA, Paulo Antônio.; VIEIRA, Rosângela de Lima., & FILOMENO, Felipe Amin. (Orgs.). **O Brasil e o capitalismo histórico: passado e presente na análise dos sistemas-mundo**. São Paulo: Cultura Acadêmica Edições, 2012. p.17-28.

WATANABE, Marta. Commodities respondem por 70% das exportações. **Valor Econômico**, São Paulo, 13 out. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/impreso/noticia/2021/10/13/commodities-respondem-por-70-das-exportacoes.ghtml> ou as ferramentas oferecidas na página. Acesso em: 2 abr. 2022.

YOUNG, Iris Marion. Activist Challenges to Deliberative Democracy. **Political Theory**, v. 19, n. 5, p. 670-690, October, 2001. Disponível em:< Activist Challenges to Deliberative Democracy - IRIS MARION YOUNG, 2001 (sagepub.com)>. Acesso em 10 set. 2021.

ZAGALLO, José Guilherme et al (Orgs.). **Considerações preliminares sobre a implantação de um pólo siderúrgico na Ilha de São Luís**. São Luís, 2004, Mimeo.

ZAGALLO, José Guilherme. **Plano Diretor de São Luís**. Entrevista para o Jornal Tambor – quadro “dedo de prosa”. Entrevistadores: Lívia Lima e Emílio Azevedo. [16 nov. 2021]. Canal YouTube da Agência Tambor, São Luís, 2021. Disponível em: (55) Plano Diretor de São Luís. - YouTube. Acesso em: 12 mar. 2022. Duração: 1h e 21min.

ŽIŽEK, Slavoj. Como Marx inventou o sintoma? In: ŽIŽEK, Slavoj (Org.). **Um mapa da Ideologia**. São Paulo: Contraponto, 1996. p. 297-331.

ŽIŽEK, Slavoj. **Em defesa das causas perdidas**. São Paulo: Boitempo, 2011. 480p.

ZONTA, Márcio; TROCATE, Charles (Orgs.). **Projeto Grande Carajás: Trinta anos de desenvolvimento frustrado**. Marabá: Editorial Iguana, 2015. 160p. Disponível em: [Coelho-2015-Projeto-Grandes-Carajás.pdf \(ufjf.br\)](#). Acesso em: 10 mar. 2022.

APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS

Com Horácio Antunes de Sant’ana Júnior

1. Gostaria que falasse um pouco, de forma resumida, da sua formação profissional, os cargos que ocupou e ocupa e qual sua relação com os movimentos sociais, a cidade de São Luís e seu planejamento urbano e rural;
2. Podes tecer comentários sobre o Movimento de Defesa da Ilha e o seu ingresso como parte integrante do Conselho da Cidade? Gostaria que destacasse os trabalhos do CONCID em 2018 durante as discussões para a elaboração da proposta do Plano Diretor, os embates, as polêmicas, os conflitos, etc.
3. Depois da proposta pronta, na tua visão, quais os aspectos mais relevantes e quais os mais problemáticos? E por que?
4. Durante as audiências um representante do mercado imobiliário, afirmou que o ideal para o desenvolvimento da cidade São Luís seria que ela consolidasse sua vocação portuária. Chegou a dizer ainda que São Luís poderia se tornar uma “Singapura Brasileira”. Qual a posição da prefeitura em relação a isso? Quais os motivos para que haja na proposta um aumento de territórios da Zona Urbana em São Luís?
5. A prefeitura conduziu bem o processo de Revisão do PD? Houve ampla divulgação para a população? E as audiências públicas, qual a importância delas para o processo?
6. Na sua visão e na dos movimentos sociais em geral, quais os pontos poderiam ser melhorados na proposta? Quais os entraves para isso? Como tu observas a participação da sociedade civil no processo de Revisão do Plano Diretor? Há democracia? O CONCID é suficiente para a participação ou possui limitações?
7. Há uma crítica dos movimentos sociais de que existiu nas reuniões do CONCID uma aliança entre o poder público e os representantes dos empresários do mercado imobiliário, isto procede ou não. Podes justificar sua resposta?

Com Saulo da Costa Arcangeli

1. Gostaria que falasse um pouco, de forma resumida, da sua formação profissional, os cargos que ocupou e ocupa e qual sua relação com os movimentos sociais, a cidade de São Luís e seu planejamento urbano e rural;
2. Como tu podes caracterizar o processo de revisão do Plano Diretor de São Luís?
3. Como ocorreram as discussões no CONCID? Quais os pontos mais polêmicos e como os diferentes conselheiros se comportaram na construção da proposta?
4. Na sua visão, qual a importância das audiências públicas para a discussão da atual proposta do Plano Diretor?
5. Qual o balanço você faz do que já foi discutido até aqui e em que pontos a proposta pode melhorar?

Com José Guilherme Carvalho Zagallo

1. Gostaria que falasse um pouco, de forma resumida, da sua formação profissional, os cargos que ocupou e ocupa e qual sua relação com os movimentos sociais, a cidade de São Luís e seu planejamento urbano e rural;
2. Em 2006 quando da formulação do Plano Diretor participativo de São Luís, o primeiro pós Estatuto da Cidade, como você esteve presente ajudando a discutí-lo? Podes fazer uma avaliação do processo naquela época? Quais os embates, conflitos... e de lá pra cá, como tu observas ele, que ainda está vigente.
3. Com a revisão do PD a partir de 2015, passando por uma série de mudanças e com uma proposta entregue em julho de 2019 à Câmara dos Vereadores pela prefeitura, na tua visão, quais as principais problemáticas, equívocos e também acertos desta nova proposta? Como tua a observas?
4. Pode falar um pouco sobre as audiências? Qual a tua avaliação sobre elas?
5. Por que o Ministério Público recomendou que a proposta voltasse para o Executivo Municipal?
6. Gostaria que falasse um pouco da questão da poluição de São Luis que atinge as zonas rural e industrial
7. Qual o balanço você faz do que já foi discutido até aqui e em que pontos a proposta pode melhorar?

Com Maria Máxima Pires

1. Gostaria que falasse um pouco, de forma resumida, sobre sua vivência, seus trabalhos e atuação como cidadã onde mora e como nos últimos anos vem exercendo sua resistência no território onde vives.
2. Qual sua relação e a da sua comunidade com os projetos industriais de desenvolvimento e com a atual proposta do Plano Diretor?
3. A senhora e as comunidades que possui relação sofreram ameaças do poder público ou de agentes privados nos últimos anos por conta da instalação de empresas ou portos na zona rural ou por outras questões? Falo das localidades de Parnauçu, Cajueiro, Vila Maranhão Rio do Cachorros, dentre outras.
4. O que a senhora tem a dizer sobre a atual proposta do Plano Diretor?
5. Quais as relações que a senhora e os moradores da zona rural possuem com o meio ambiente, a natureza, sua preservação e conservação?
6. Quais as principais demandas que as pessoas da zona rural possuem hoje? Quais melhorias necessitam em seus territórios?

Com Cleuson Alves Da Silva

1. Gostaria que falasse um pouco, de forma resumida, sobre sua vivência, atuação como cidadão e trabalhador da zona rural de São Luís.
2. Qual a sua relação com a proposta do Plano Diretor de São Luís e em que circunstâncias é eleito conselheiro da cidade.
3. Como foram as reuniões com CONCID e qual avaliação tu fazes das audiências públicas?
4. Qual a relação que você como trabalhador e produtor rural mantém com o poder público? Há incentivos dos governos instituídos para sua atividades e o que pode melhorar aqui?
5. Gostaria que falasse da Comunidade Mato Grosso e o empreendimento de casas que se localizam perto de onde moras.

Com José Marcelo Do Espírito Santo

1. Gostaria que falasse um pouco, de forma resumida, da sua formação profissional, os cargos que ocupou e ocupa e qual sua relação com a cidade de São Luís e seu planejamento urbano;
2. Como tu observas a política de planejamento urbano em São Luís nos últimos 30 anos. Quais os maiores problemas e os maiores triunfos desta política? O que ainda pode ser melhorado?
3. Em 2006 houve a aprovação participativa do Plano Diretor de São Luís, o que ele trouxe de novo para a cidade? O que foi implementado a partir dele? Qual o impacto nele da ausência de uma nova lei de Zoneamento?
4. Em relação ao processo de Revisão do Plano Diretor atualmente, gostaria que contasse um pouco de sua história a partir de 2014/2015 para cá, época em que começou a ser discutido.
5. Sobre a proposta atual, em que medida ela é benéfica para a cidade? Por que houve tantas modificações da proposta de 2019 em relação a proposta pontual lá de 2015?
6. Os instrumentos previstos na proposta dependem de que para serem implementados na cidade? Digo isso porque os instrumentos do PD atual não foram colocados em prática, por que?
7. A questão da delimitação das dunas, do Sítio Santa Eulália e a grande supressão da Zona Rural para ser transformada em Zona Urbana foram pontos muito criticados na proposta, gostaria que você, em nome do INCID, falasse um pouco sobre essas questões.
8. Qual a importância do Plano Diretor efetivamente? Você poderia tecer alguns comentários sobre a abrangência dele para o processo de gestão e planejamento urbano em São Luís? Dele deriva uma política urbana mais integrada territorialmente ou há um tipo de planejamento urbano mais setorial na gestão municipal?

Com Gustavo Martins Marques

1. Gostaria que falasse um pouco, de forma resumida, da sua formação profissional, os cargos que ocupou e ocupa e qual sua relação com a cidade de São Luís e seu planejamento urbano;
2. Podes falar um pouco sobre a fundação do IPLAM em 1992, em que contexto ele surge e qual a relação dele com o Plano Diretor e o Zoneamento de 1992? Como você avalia os impactos destes dois marcos legais para o planejamento urbano de São Luís no início dos anos 1990 na gestão Jackson Lago?
3. Gustavo, como começou os trabalhos da atual gestão do Conselho da Cidade (CONCID) que tratam da revisão do Plano Diretor de 2006? Em que momento você foi designado como presidente, como ocorreram os trabalhos e a construção da proposta? Quais os embates e conflitos principais nas discussões das reuniões do conselho?
4. Qual balanço o CONCID faz das audiências públicas realizadas em 2019?
5. A proposta de revisão do Plano Diretor permanece a mesma desde que se realizou a primeira audiência pública em janeiro de 2019 ou de lá pra cá houve mudanças? Se houve, quais foram?
6. A questão da delimitação das dunas, do Sítio Santa Eulália e a grande supressão da Zona Rural para ser transformada em Zona Urbana foram pontos muito criticados na proposta, gostaria que você, em nome do CONCID, falasse um pouco sobre essas questões.

Com Márcio Costa Fernandes Vaz Dos Santos

1. Gostaria que falasse um pouco, de forma resumida, da sua formação profissional, os cargos que ocupou e ocupa e qual sua relação com a cidade de São Luís e seu planejamento urbano;
2. Como tu observas a política de planejamento urbano em São Luís nos últimos 30 anos. Quais os maiores problemas e os maiores triunfos desta política? O que ainda pode ser melhorado?
3. Sobre a atual proposta do Plano Diretor, na tua visão quais os pontos positivos e os pontos negativos dela?
4. Em que aspectos a atual proposta do Plano Diretor poderia ser melhorada?
5. Qual a tua avaliação e balanço sobre as audiências públicas realizadas sobre a proposta do Plano Diretor?
6. Sobre São Luís, foste tu que forjaste a expressão “Singapura Brasileira”? Em que pontos a ilha do Maranhão pode ser comparada a Cidade-Estado asiática?
7. Há uma vocação portuária na cidade? A vinda de um porto privado para São Luís seria algo bom ou ruim para a cidade? Olhando a questão hoje, existe chance que o Porto São Luís seja instalado aqui?
8. Há uma tendência da parte centro-sul do município se tornar apenas zonas destinadas às atividades industriais e portuárias em detrimento da zona rural. Você concorda ou discorda desta assertiva? Por que?

APÊNDICE B – TERMOS DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado por **LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS** para participar da pesquisa de doutoramento intitulada "*URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NA PERIFERIA DO BRASIL: o caso do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de São Luís (2014-2021)*", realizada no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará – UFC. Você não deve participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça qualquer pergunta que desejar, para que todos os procedimentos desta pesquisa sejam esclarecidos.

O objetivo principal da pesquisa é compreender de que maneira e em qual contexto ocorre a revisão da legislação do Plano Diretor Participativo em São Luís, como ela tem sido construída e reelaborada e quais os possíveis impactos das diretrizes apresentadas para os usos territoriais e a expansão urbana no município. Para tanto, utiliza-se com estratégia metodológica a apreensão dos diferentes discursos daqueles que participaram direta e/ou indiretamente da construção, elaboração e debates sobre a proposta de revisão do supracitado Plano Diretor (representantes do poder público, conselheiros da cidade, empresários, pesquisadores, trabalhadores, representantes dos movimentos sociais, etc). Tais discursos serão coletados por meio de entrevistas diretas ao pesquisador, da análise dos textos constantes nas atas no Conselho da Cidade, dos debates nas audiências públicas, bem como das diversas mídias públicas, presentes em vídeos, textos e falas. Seu depoimento servirá de base para compor a pesquisa, que não trará nenhum prejuízo a sua pessoa, comprometendo-se este pesquisador a transcrever partes de sua fala que dizem respeito ao tema pesquisado, sem que você não receba nenhum pagamento por isso.

O uso de seu depoimento será apenas para fins dessa pesquisa e eventualmente para publicações de ordem científica (periódicos, artigos em congressos e livro) e poderá ser disponibilizada a você na íntegra após o término do trabalho. Você, a qualquer momento, poderá recusar a continuar participando da pesquisa e poderá retirar o seu consentimento, sem que isso lhe traga qualquer prejuízo.

Endereço do responsável pela pesquisa:

Nome: LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS

Instituição: UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC

Endereço: Avenida Neiva Moreira, 300, Cond. Parque das Árvores, Torre Seringueira, Apartamento 704, Bairro Calhau, CEP: 65.071-383. São Luís, Maranhão.

Contato:(98) 98277-4465 / luiz.neves@ufma.br

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8344/46. (Horário: 08:00 - 12:00 horas de segunda a sexta-feira).

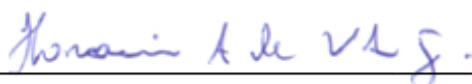
O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

Eu, **HORÁCIO ANTUNES DE SANT'ANA JÚNIOR**, 60 anos, RG: 065259662018-8, SSP-MA, declaro que é de livre e espontânea vontade minha participação na pesquisa intitulada “*URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NA PERIFERIA DO BRASIL: o caso do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de São Luís (2014-2021)*”. Eu declaro ainda que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

Pesquisador Responsável: **LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS**



Participante: **HORÁCIO ANTUNES DE SANT'ANA JÚNIOR**



Data: 12/12/2019

Endereço do responsável pela pesquisa:

Nome: LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS
Instituição: UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
Endereço: Avenida Neiva Moreira, 300, Cond. Parque das Árvores, Torre Seringueira, Apartamento 704, Bairro Calhau, CEP: 65.071-383. São Luis, Maranhão.
Contato: (98) 98277-4465 / luiz.neves@ufma.br

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8344/46. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira).
 O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

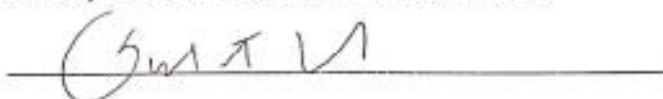
Eu, **SAULO COSTA ARCANGELI**, 50 anos, RG: 039187022010-7, declaro que é de livre e espontânea vontade minha participação na pesquisa intitulada "*URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NA PERIFERIA DO BRASIL: o caso do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de São Luis (2014-2021)*". Eu declaro ainda que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

Pesquisador Responsável: **LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS**



Data: 25/01/2020

Participante: **SAULO COSTA ARCANGELI**



Data: 25/01/2020

Endereço do responsável pela pesquisa:

Nome: LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS

Instituição: UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC

Endereço: Avenida Neiva Moreira, 300, Cond. Parque das Árvores, Torre Seringueira, Apartamento 704, Bairro Calhau, CEP: 65.071-383. São Luís, Maranhão.

Contato: (98) 98277-4465 / luiz.neves@ufma.br

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8344/46. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira).

O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

Eu, **JOSÉ GUILHERME CARVALHO ZAGALLO**, 56 anos, OAB-MA Nº 4.059, declaro que é de livre e espontânea vontade minha participação na pesquisa intitulada “*URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NA PERIFERIA DO BRASIL: o caso do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de São Luís (2014-2021)*”. Eu declaro ainda que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

Pesquisador Responsável: **LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS**

Participante: **JOSÉ GUILHERME CARVALHO ZAGALLO**

Data: 07/01/2020

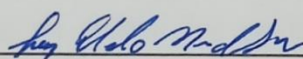
Endereço do responsável pela pesquisa:

Nome: LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS
Instituição: UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
Endereço: Avenida Neiva Moreira, 300, Cond. Parque das Árvores, Torre Seringueira, Apartamento 704, Bairro Calhau, CEP: 65.071-383. São Luís, Maranhão.
Contato: (98) 98277-4465 / luiz.neves@ufma.br

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8344/46. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira).
O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

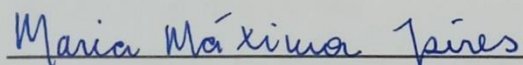
Eu, **MARIA MÁXIMA PIRES**, 63 anos, RG: 035628752008-0, declaro que é de livre e espontânea vontade minha participação na pesquisa intitulada "URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NA PERIFERIA DO BRASIL: o caso do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de São Luís (2014-2021)". Eu declaro ainda que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

Pesquisador Responsável: **LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS**



Data: 10/4/20

Participante: **MARIA MÁXIMA PIRES**



Data: 10/4/20

Endereço do responsável pela pesquisa:

Nome: LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS
Instituição: UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
Endereço: Avenida Neiva Moreira, 300, Cond. Parque das Árvores, Torre Seringueira, Apartamento 704, Bairro Calhau, CEP: 65.071-383. São Luís, Maranhão.
Contato: (98) 98277-4465 / luiz.neves@ufma.br

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8344/46. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira).
 O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

Eu, Cleudson Alves da Silva anos, RG: 119217899-5 declara que é de livre e espontânea vontade minha participação na pesquisa intitulada "URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NA PERIFERIA DO BRASIL: o caso do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de São Luís (2014-2021)".
 Eu declaro que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

Fortaleza, 27 de FEVEREIRO de 2020

Cleudson Alves da Silva
 Nome do participante da pesquisa

Cleudson Alves da Silva
 Assinatura do participante da pesquisa

Luiz Eduardo Neves dos Santos
 Nome do Pesquisador

[Assinatura]
 Assinatura do Pesquisador

Nome: LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS
Instituição: UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
Endereço: Avenida Neiva Moreira, 300, Cond. Parque das Árvores, Torre Seringueira, Apartamento 704, Bairro Calhau, CEP: 65.071-383. São Luís, Maranhão.
Contato: (98) 98277-4465 / luiz.neves@ufma.br

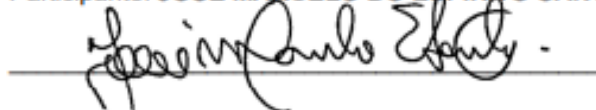
ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8344/46. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira).
 O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

Eu, **JOSÉ MARCELO DO ESPÍRITO SANTO**, 58 anos, RG: 074413758-60, declaro que é de livre e espontânea vontade minha participação na pesquisa intitulada "*URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NA PERIFERIA DO BRASIL: o caso do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de São Luís (2014-2021)*". Eu declaro ainda que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

Pesquisador Responsável: **LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS**



Participante: **JOSÉ MARCELO DO ESPÍRITO SANTO**



Data: 18/01/2020

Endereço do responsável pela pesquisa:

Nome: LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS
Instituição: UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
 Endereço: Avenida Neiva Moreira, 300, Cond. Parque das Árvores, Torre Seríngueira,
 Apartamento 704, Bairro Calhau, CEP: 65.071-383. São Luís, Maranhão.
 Contato: (98) 98277-4465 / luiz.neves@ufma.br

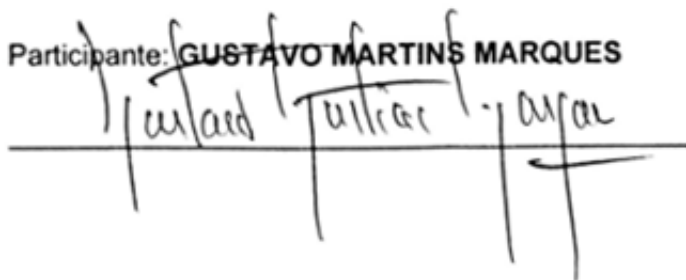
ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFCIPROPESQ - Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8344/46. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira).
 O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

Eu, **GUSTAVO MARTINS MARQUES**, 66 anos, RG. 000000383.471 SSP-MA declaro que é de livre e espontânea vontade minha participação na pesquisa intitulada *"URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NA PERIFERIA DO BRASIL: o caso do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de São Luis (2014-2021)"*. Eu declaro ainda que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. [Ética](#)
 declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo. [Acesse](#)

Pesquisador Responsável: LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS



Participante: **GUSTAVO MARTINS MARQUES**



Data: 21/03/2020

Endereço do responsável pela pesquisa:

Nome: LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS

Instituição: UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC

Endereço: Avenida Neiva Moreira, 300, Cond. Parque das Árvores, Torre Seringueira, Apartamento 704, Bairro Calhau, CEP: 65.071-383. São Luís, Maranhão.

Contato: (98) 98277-4465 / luiz.neves@ufma.br

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPEQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8344/46. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira). O CEP/UFC/PROPEQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

Eu, **MÁRCIO COSTA FERNANDES VAZ DOS SANTOS**, 63 anos, RG: 0541668520142, declaro que é de livre e espontânea vontade minha participação na pesquisa intitulada "*URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NA PERIFERIA DO BRASIL: o caso do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de São Luís (2014-2021)*". Eu declaro ainda que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

Pesquisador Responsável: **LUIZ EDUARDO NEVES DOS SANTOS**

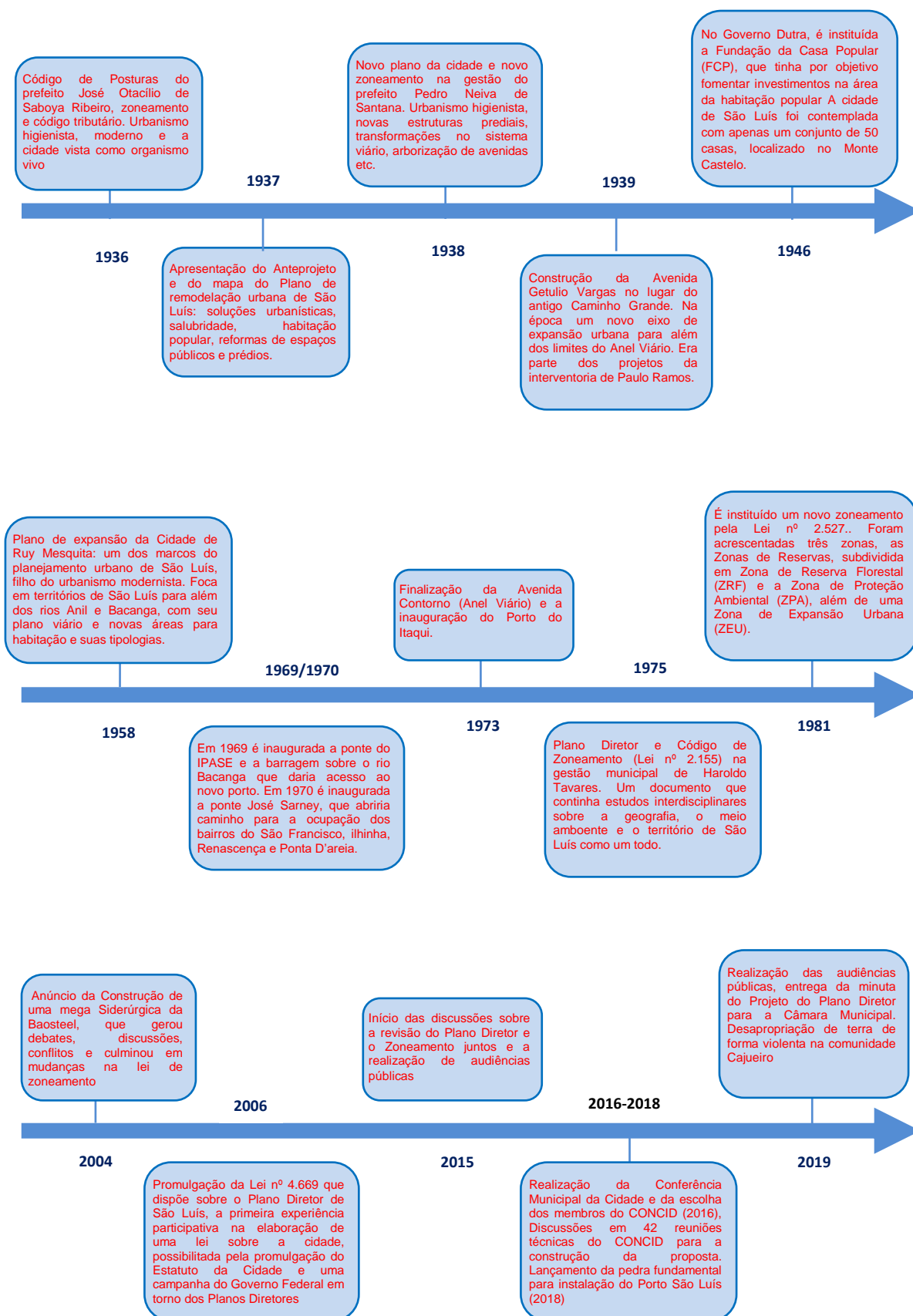


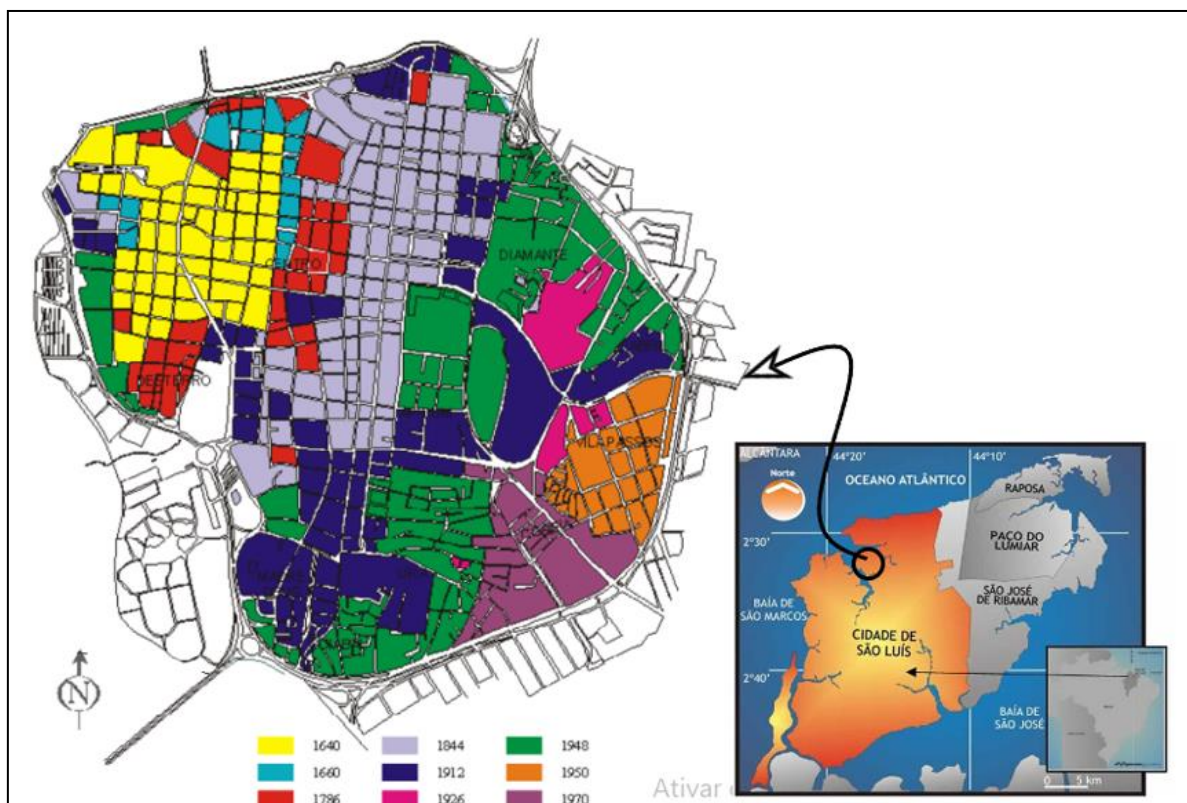
Participante: **MÁRCIO COSTA FERNANDES VAZ DOS SANTOS**



Data: 28/04/2020

APÊNDICE C – LINHAS DO TEMPO DO PLANEJAMENTO URBANO EM SÃO LUÍS



ANEXO A – MAPA DE OCUPAÇÃO DO ANEL VIÁRIO DE SÃO LUÍS-MA

Fonte: São Luís (2006)

ANEXO B – EDITAL 01/2015 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

INSTITUTO DA CIDADE, PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E RURAL - INCID

PREFEITURA DE SÃO LUÍS
INSTITUTO DA CIDADE, PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E RURAL –
INCID
 CNPJ n.º 69.393.478/0001-25

EDITAL DE CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS Nº 01/2015

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS SOBRE A REVISÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS-MA PARA FINS DE DISCUTIR A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR (LEI N.º 4.669/06) E DA LEI DE ZONEAMENTO, PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO E RURAL MUNICIPAL (LEI N.º 3.253/92).

O INSTITUTO DA CIDADE, PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E RURAL - INCID, nos termos em que dispõe a Lei Federal n.º 3.257/01 e as Leis Municipais n.º 3.252/92, n.º 3.255/92 e n.º 4.669/06, convoca toda a sociedade ludovicense para participar das Audiências Públicas sobre a Revisão da Legislação Urbanística do Município de São Luís-MA para fins de discutir a proposta de alteração do Plano Diretor (Lei N.º 4.669/06) e da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural Municipal (Lei N.º 3.253/92), a serem realizadas nas datas e locais abaixo especificados:

- 21 de julho de 2015, Terça-feira, das 18h às 21h, no Centro de Convenções Pedro Nelva de Santana (Multicenter SEBRAE), situado na Avenida Jerônimo de Albuquerque, S/N, Alto do Calhau, São Luís-MA - Área: Calhau, Ponta D'Areia e adjacências.

- 23 de julho de 2015, Quinta-feira, das 18h às 21h, no Auditório da Federação das Indústrias do Maranhão – FIEMA, situada na Avenida Jerônimo de Albuquerque, S/N, Retorno da COHAMA, São Luís-MA – Área: COHAMA, Vinhais, COHAJAP, Angelim e adjacências.

- 25 de julho de 2015, Sábado, das 9h às 12h, na UEB Ensino Fundamental Miquel Lins, situada na Avenida Dom José Delgado, Nº120, Alemanha, São Luís-MA – Área: João Paulo, Vila Palmeira e adjacências.

- 28 de julho de 2015, Terça-feira, das 18h às 21h, no Auditório da Faculdade Pitágoras (Grupo Króton), situado na Avenida São Luís Rei de França, N.º32, Turu, São Luís-MA – Área: Turu, Itapiracó e adjacências;



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

INSTITUTO DA CIDADE, PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E RURAL - INCID

- 30 de julho de 2015, Quinta-feira, das 18h às 21h, no Serviço Social do Comércio – SESC Olho D'Água, situado na Avenida São Carlos, S/N, Olho D'Água, São Luís-MA – Área: Olho D'Água e adjacências;

- 01 de agosto de 2015, Sábado, das 9h às 12h, na UEB Ensino Fundamental Maria Rocha, situada na Avenida dos Africanos, N.º 2100, Areinha, São Luís-MA – Área: Monte Castelo, Bairro de Fátima e adjacências.

- 04 de agosto de 2015, Terça-feira, das 18h às 21h, na UEB Ensino Fundamental Agostinho Vasconcelos, situada na Rua 03, N.º 200, Alto do Pinho – Pão do Açúcar, São Luís-MA – Área: Anil, Santo Antônio e adjacências.

- 06 de agosto de 2015, Quinta-feira, das 18h às 21h, na UEB Ensino Fundamental Tancredo Neves, situada na Unidade 201 – Avenida Este 203, N.º500 – Cidade Operária, São Luís-MA – Área: Cidade Operária, Cidade Olímpica, Jardim América e adjacências.

- 08 de agosto de 2015, Sábado, das 9h às 12h, na UEB Ensino Fundamental Darcy Ribeiro, situada na Avenida dos Africanos, S/N, Sacavém, São Luís-MA – Área: Coroadinho, Sacavém e adjacências.

- 11 de agosto de 2015, Terça-feira, das 18h às 21h, no Auditório do CCSA da Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, situada na Cidade Universitária Paulo VI, S/N, Tirirical, São Luís-MA – Área: São Cristóvão, Tirirical, São Raimundo e adjacências.

- 13 de agosto de 2015, Quinta-feira, das 18h às 21h, no Auditório da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, situada na Avenida dos Portugueses, N.º 1966, Bacanga, São Luís-MA – Área: Itaqui Bacanga e adjacências.

- 15 de agosto de 2015, Sábado, das 9h às 12h, na UEB Ensino Fundamental Zuleide Andrade, situada na Estrada do Maracujá, N.º 13, Maracujá, São Luís-MA – Área: Tibiri e adjacências.

- 18 de agosto de 2015, Terça-feira, das 18h às 21h, no Auditório da Casa do Trabalhador, situada na Avenida Carlos Cunha, N.º4014, São Luís-MA – Área: São Francisco e adjacências.

- 20 de agosto de 2015, Quinta-feira, das 18h às 21h, na UEB Ensino Fundamental Primavera-Cohatrac, situada na Rua 08, Conjunto Primavera III,

**PREFEITURA DE SÃO LUÍS**

INSTITUTO DA CIDADE, PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E RURAL - INCID

N.º 100. COHATRAC. São Luís-MA – Área: COHATRAC, COHAB e adjacências.**- 22 de agosto de 2015, Sábado, das 9h às 12h, na UEB Ensino Fundamental Gomes de Sousa, situada na Rua da Igreja, N.º 100, Vila Maranhão, São Luís-MA – Área: Maracanã e adjacências.**

O INSTITUTO DA CIDADE, PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E RURAL – INCID divulga, ainda, que as aludidas propostas de alteração do Plano Diretor (Lei N.º 4.669/06) e da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural Municipal (Lei N.º 3.253/92), com os respectivos diagnósticos, mapas e os anteprojetos de lei encontram-se disponíveis em cópia impressa, para acesso e conhecimento prévios do público em geral, no imóvel situado à Rua Santo Antônio, N.º 307, Centro, São Luís – Maranhão, onde funciona a sede deste Instituto, bem como no *site* da Prefeitura de São Luís, no endereço eletrônico **www.saoluis.ma.gov.br**.

Ficam especialmente convidados: a Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação - SEMURH, a Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte – SMTT, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMAM, a Procuradoria Geral do Município – PGM, representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado do Maranhão e do Município de São Luís, Associações, Sindicatos, Universidades e Organizações Não-Governamentais.

São Luís, 07 de julho de 2015
José Marcelo do Espírito Santo
Presidente do INCID

ANEXO C – OFÍCIO Nº 128/2016 MPE



ESTADO DO MARANHÃO
 MINISTÉRIO PÚBLICO
 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIALIZADA NA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE
 URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL

Ofício n.º 128/2016.

São Luís, 01 de abril de 2016.

Ref: Resposta ao ofício nº182/2016-GAB/SEC.

A Sua Excelência o Senhor,
 DIOGO DINIZ LIMA,
 Presidente do Conselho da Cidade de São Luís,
 Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação – SEMURH,
 Rua Portugal nº285, Praia Grande.

Senhor Secretário Municipal

Em atenção ao seu ofício nº182/2016-GAB/SEC, recebido nesta Promotoria de Justiça em 28 de março de 2016, e considerando as ponderações advindas da reunião do Conselho da Cidade realizada em 09 de março de 2016, este órgão ministerial, recomenda ao Conselho da Cidade que, em atenção ao princípio da autotutela e com o objetivo de atender aos princípios da legalidade e da eficiência na revisão da legislação urbanística, notadamente com a segurança jurídica necessária a todos os interessados, proceda ao desmembramento dos processos de revisão do Plano Diretor (Lei nº4669/2006) e da lei de zoneamento, uso e ocupação do solo (lei nº3.253/1992), formando dois processos distintos, com propostas próprias e cujo encaminhamento ao Senhor Prefeito Municipal e Câmara de Vereadores ocorra de forma sucessiva.

Ed. Sede das Promotorias de Justiça da Capital. Rua dos Pinheiros nº15. Fone 3219.1841

"2016 – O Ministério Público em movimento: canalizando e transformando ações"



ESTADO DO MARANHÃO
 MINISTÉRIO PÚBLICO
 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA ESPECIALIZADA NA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE
 URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL

Nesse sentido, recomenda-se que a conclusão do processo de revisão do Plano Diretor ocorra de forma antecedente à conclusão do processo de revisão da lei municipal nº3.253/1992 e de outras legislações correlatas, tendo em vista o que decidiu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº607.940, cuja tese de repercussão geral reconhece uma hierarquia normativa entre o Plano Diretor e todas as demais legislações urbanísticas municipais. Somente após a vigência de novo Plano Diretor é que se torna possível revisar o restante da legislação urbanística.

Assim, ratifica-se a recomendação de que o Conselho da Cidade aprecie o conteúdo da proposta de revisão do Plano Diretor separadamente de outras propostas legislativas, mormente porque, em respeito ao que preconiza o art.40§3º da Lei Federal nº10.257/2001, a Lei Municipal nº4669/2006 impõe estar completamente revisada até 11 de outubro de 2016.

Superada essa fase de desmembramento, recomenda-se a reavaliação dos resultados e do alcance populacional, além da efetiva publicidade prévia, das audiências públicas realizadas até a presente data, em relação à proposta de revisão de Plano Diretor, objeto do inquérito civil nº218/2015, em tramitação nesta Promotoria de Justiça.

Esta recomendação está fulcrada no que permite o art.27, IV da Lei nº8.625/1993, pelo que aguarda-se resposta em 30 dias, para sua juntada aos autos do inquérito civil nº218/2015.

Atenciosamente,

*Luis Fernando Cabral Barreto Júnior,
 Promotor de Justiça*

ANEXO D – EDITAL DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS 01/2017**PREFEITURA DE SÃO LUÍS**

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO - SEPLAN
CONSELHO DA CIDADE DE SÃO LUÍS - CONCID

EDITAL DE CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS Nº 01/2017

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA FINS DE DISCUTIR A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DO MACROZONEAMENTO AMBIENTAL (SEÇÃO II, CAPÍTULO III, TÍTULO IV E SEUS ANEXOS) DO PLANO DIRETOR (LEI N.º 4.669/06). O CONSELHO DA CIDADE DE SÃO LUÍS – CONCID, nos termos em que dispõe a Lei Federal n.º 3.257/01 e as Leis Municipais n.º 4.611/06 e n.º 4.669/06, convoca toda a sociedade ludovicense para participar das Audiências Públicas para fins de discutir a proposta de alteração do Macrozoneamento Ambiental (Seção II, Capítulo III, Título IV e seus anexos) do Plano Diretor (LEI N.º 4.669/06). As Audiências Públicas serão realizadas nas datas e locais abaixo especificados, conforme aprovado nas reuniões ordinárias do CONCID dos dias 05 de julho e 13 de setembro do corrente:

- 18 de outubro de 2017, Quarta-feira, das 19h às 21h, no Teatro da Cidade (antigo Cine Roxy), situado na Rua do Egito, Centro, São Luís-MA.

- 21 de outubro de 2017, Sábado, das 16h às 18h, na UEB Ensino Fundamental Profª. Luzenir Mata Roma, situada na Rua da Pedreira, S/N, Vila Nova República, São Luís-MA.

- 24 de outubro de 2017, Quarta-feira, das 19h às 21h, na Associação Comercial do Maranhão, situada na Praça Benedito Leite, Nº264, Centro, São Luís-MA.

- 28 de outubro de 2017, Sábado, das 16h às 18h, na União de Moradores de Pedrinhas, situada na Rua da Paz, N.º05, Pedrinhas (em frente à praça), São Luís-MA.

O CONSELHO DA CIDADE DE SÃO LUÍS – CONCID divulga, ainda, que a aludida proposta de alteração do Macrozoneamento Ambiental (Seção II, Capítulo III, Título IV e seus anexos) do Plano Diretor (LEI N.º 4.669/06), com os respectivos mapas e os anteprojetos de lei encontram-se disponíveis em cópia impressa, para acesso e conhecimento prévios do público em geral, na sede do Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural - INCID situado na Rua das Andróbas, nº26, Renascença, São Luís – Maranhão, bem como no site da Prefeitura de São Luís, no endereço eletrônico www.saoluis.ma.gov.br. Ficam especialmente convidados: a Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação - SEMURH, a Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte – SMTT, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMAM, a Procuradoria Geral do Município – PGM, representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado do Maranhão e do Município de São Luís, Associações, Sindicatos, Universidades e Organizações Não-Governamentais.

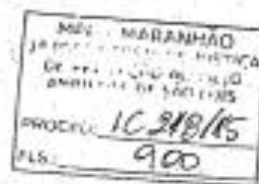
São Luís, 26 de setembro de 2017

Gustavo Martins Marques
Presidente em Exercício do CONCID

ANEXO E – TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (MPE E PREFEITURA)



ESTADO DO MARANHÃO
 MINISTÉRIO PÚBLICO
 PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE URBANISMO E
 PATRIMÔNIO CULTURAL



COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

(ART.5º, §6º, da Lei n.º 7.347, de 24.07.85)

O Ministério Público do Estado do Maranhão, por seu representante legal abaixo assinado, titular da 1ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís, no uso das atribuições que lhe confere o art. 129, III da Constituição da República e o art.5º, §6º da Lei n.º 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) e, o Município de São Luís, pessoa jurídica de Direito Público neste ato representada por seu Procurador Geral ex vi do art.99. da Lei Orgânica do Município de São Luís, e demais disposições legais, notadamente a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município de São Luís e o Código de Processo Civil, doravante denominado COMPROMISSÁRIO, nos autos do Inquérito Civil nº281/2015, e tendo por base as provas nele contidas, reconhecidamente lícitas e legítimas, na conformidade do art.2º da Resolução nº179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público celebram compromisso de ajustamento de conduta nos seguintes termos:



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE URBANISMO E
PATRIMÔNIO CULTURAL

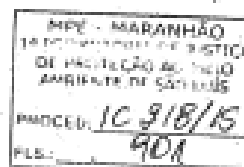
1 – O COMPROMISSÁRIO reconhece a necessidade de separar os processos de revisão do Plano Diretor (Lei nº4.669/2006) e demais legislações urbanísticas, notadamente a lei nº3.253/1992 (zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo) conforme decisão adotada pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº607.940 – DF, com repercussão geral. Em consequência dessa decisão, compromete-se a somente realizar a revisão da lei de zoneamento após a entrada em vigor da lei que revisar o Plano Diretor vigente;

2 – Para garantir o cumprimento do art.40§3º da Lei nº10.257/2001, o COMPROMISSÁRIO assume a responsabilidade de somente encaminhar à Câmara Municipal projeto de lei que revise, na sua integralidade, o Plano Diretor vigente, com observância do processo participativo descrito no art.40§4º do Estatuto da Cidade, conforme o calendário de atividades constante deste instrumento;

3 – A revisão da lei nº3.253/1992 (zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo) somente ocorrerá após a vigência da lei que tiver revisado o Plano Diretor, observado o procedimento legal, principalmente quanto a participação da sociedade civil, inclusive através do CONCID e de audiências públicas com a sociedade em geral.



ESTADO DO MARANHÃO
 MINISTÉRIO PÚBLICO
 PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE URBANISMO E
 PATRIMÔNIO CULTURAL



CALENDÁRIO REVISÃO PLANO DIRETOR.

Reuniões Técnicas-DATAS		Tema do PD em discussão no CONCID
1	13 DEZ 2017	TÍTULO I DAS DEFINIÇÕES, OBJETIVOS E DIRETRIZES GERAIS
		TÍTULO II DA POLÍTICA URBANA
		TÍTULO III DA POLÍTICA RURAL
2	20 DEZ 2017	TÍTULO IV DO USO DO SOLO URBANO E RURAL
3	3 JAN 2018	TÍTULO V DA POLÍTICA DE ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE
4	10 JAN 2018	TÍTULO VI DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO
		TÍTULO VII DA POLÍTICA DE CONSERVAÇÃO INTEGRADA
5	17 JAN 2018	TÍTULO VIII DA POLÍTICA DO MEIO AMBIENTE, PAISAGEM E SANEAMENTO AMBIENTAL
6	24 JAN 2018	TÍTULO IX DO SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICOS
7	31 JAN 2018	TÍTULO X DOS INSTRUMENTOS
8	7 FEV 2018	TÍTULO XI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS
9	15 FEV 2018	
10	21 FEV 2018	
Oficinas de Qualificação		27 FEV 2018 01 MAR 2018
Audiências Públicas		MARÇO 2018
		terça quinta sábado
		6 8 10
		13 15 17
		20 22 24
Aprovação no CONCID		28 de março 2018 (quarta-feira)

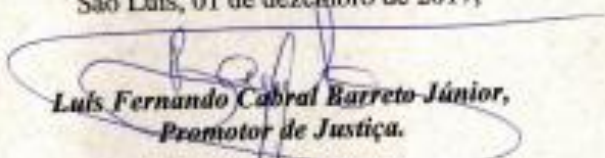
4 - O descumprimento deste compromisso ensejará as medidas legais e processuais cabíveis, v.g, multa diária e outras medidas de apoio.

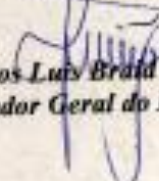


ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE URBANISMO E
PATRIMÔNIO CULTURAL

E, por estarem assim acordados, firmam o presente compromisso, em 03 vias, que, após seu cumprimento, será encaminhado ao Conselho Superior do Ministério Público, para homologação do arquivamento do inquérito civil respectivo nos termos do art.10 da Resolução nº23/2007 do CNMP.

São Luís, 01 de dezembro de 2017,


Luís Fernando Cabral Barreto Júnior,
Promotor de Justiça.


Marcos Luís Brand Simoes,
Procurador Geral do Município.

ANEXO F – EDITAL DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS PARA 2019

PREFEITURA DE SÃO LUÍS
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO -
SEPLAN

EDITAL DE CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS N° XX/2018

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS SOBRE A PROPOSTA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS (LEI N.º 4.669/06)

A SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO - SEPLAN, nos termos em que dispõe a Lei Federal n.º 3.257/01 e a Lei Municipal n.º 4.669/06, convoca toda a sociedade ludovicense para participar das Audiências Públicas sobre a Proposta de Revisão do Plano Diretor do Município de São Luís (Lei N.º 4.669/06), a serem realizadas nas datas e locais abaixo especificados:

- 15 de janeiro de 2019, Terça-feira, das 19h às 22h, no Auditório da Faculdade Pitágoras (Grupo Króton), situado na Avenida São Luís Rei de França, N.º32, Turu, São Luís – MA.

- 17 de janeiro de 2019, Quinta-feira, das 19h às 22h, no Auditório da Casa do Trabalhador, situada na Av Jerônimo de Albuquerque, 3719, Calhau, São Luís – MA.

- 19 de janeiro de 2019, Sábado, das 16h às 19h, no Auditório do Curso de Biologia – UEMA, situado na Cidade Universitária Paulo VI, S/N, Tirirical, São Luís - MA.

- 22 de janeiro de 2019, Terça-feira, das 19h às 22h, no Auditório Terezinha Jansen (Centro de Convenções Pedro Neiva de Santana), situado na Avenida Jerônimo de Albuquerque, S/N, Alto do Calhau, São Luís - MA.

- 24 de janeiro de 2019, Quinta-feira, das 19h às 22h, no Auditório da Faculdade Estácio de São Luís, situado na Rua Grande/Oswaldo Cruz, N.º1.455, Diamante, São Luís - MA.

- 26 de janeiro de 2019, Sábado, das 16h às 19h, na Associação dos Moradores do Povoado Andiroba, situada na Rua Heitor Augusto Pereira, N.º14, Andiroba, São Luís - MA.

- 29 de janeiro de 2019, Terça-feira, das 19h às 22h, no Auditório Central da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, situado na Avenida dos Portugueses, N.º 1966, Cidade Universitária Dom Delgado, Campus Bacanga, São Luís – MA.

- 31 de janeiro de 2019, Quinta-feira, das 19h às 22h, no Auditório da Federação das Indústrias do Maranhão – FIEMA, situada na Avenida Jerônimo de Albuquerque, S/N, Retorno da COHAMA, São Luís - MA.

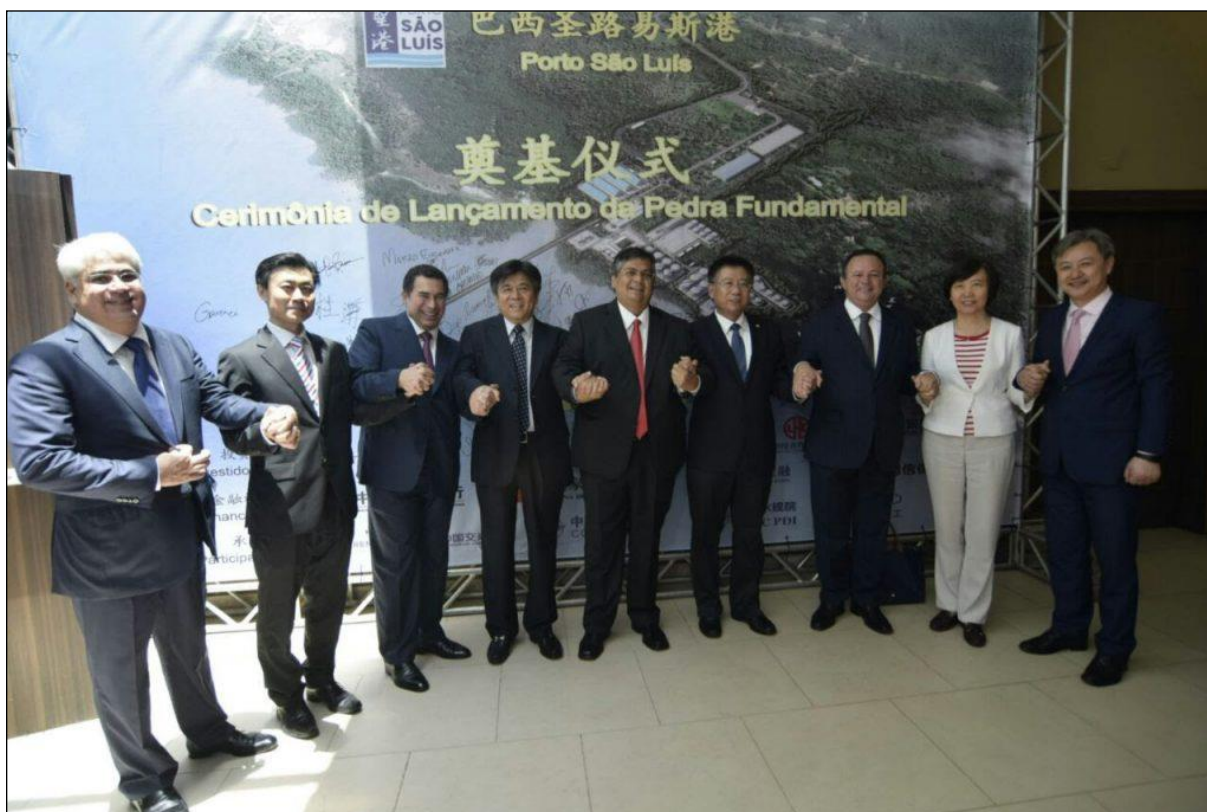
- 02 de fevereiro de 2019, Sábado, das 16h às 19h, na Associação dos Moradores de Pedrinhas, situada na Rua da Paz, Nº01, Pedrinhas, São Luís - MA.

A SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO - SEPLAN divulga, ainda, que a aludida proposta de revisão do Plano Diretor do Município de São Luís (Lei N.º 4.669/06) com os respectivos mapas anexos encontram-se disponíveis em cópia impressa, para acesso e conhecimento prévios do público em geral, no imóvel situado na Rua das Andirobas, Nº26, Renascença, São Luís – Maranhão, onde funciona a sede do Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural – INCID, bem como no *site* da Prefeitura de São Luís, no endereço eletrônico **www.saoluis.ma.gov.br**.

Ficam especialmente convidados: a Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação - SEMURH, a Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte – SMTT, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMAM, a Secretaria Municipal de Projetos Especiais – SEMPE, a Secretaria Municipal de Fazenda – SEMFAZ, o Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural – INCID, o Instituto Municipal da Paisagem Urbana – IMPUR, a Procuradoria Geral do Município – PGM, representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado do Maranhão e do Município de São Luís, Associações, Sindicatos, Universidades e Organizações Não-Governamentais.

São Luís, 18 de dezembro de 2018.

José Cursino Raposo Moreira
Secretário

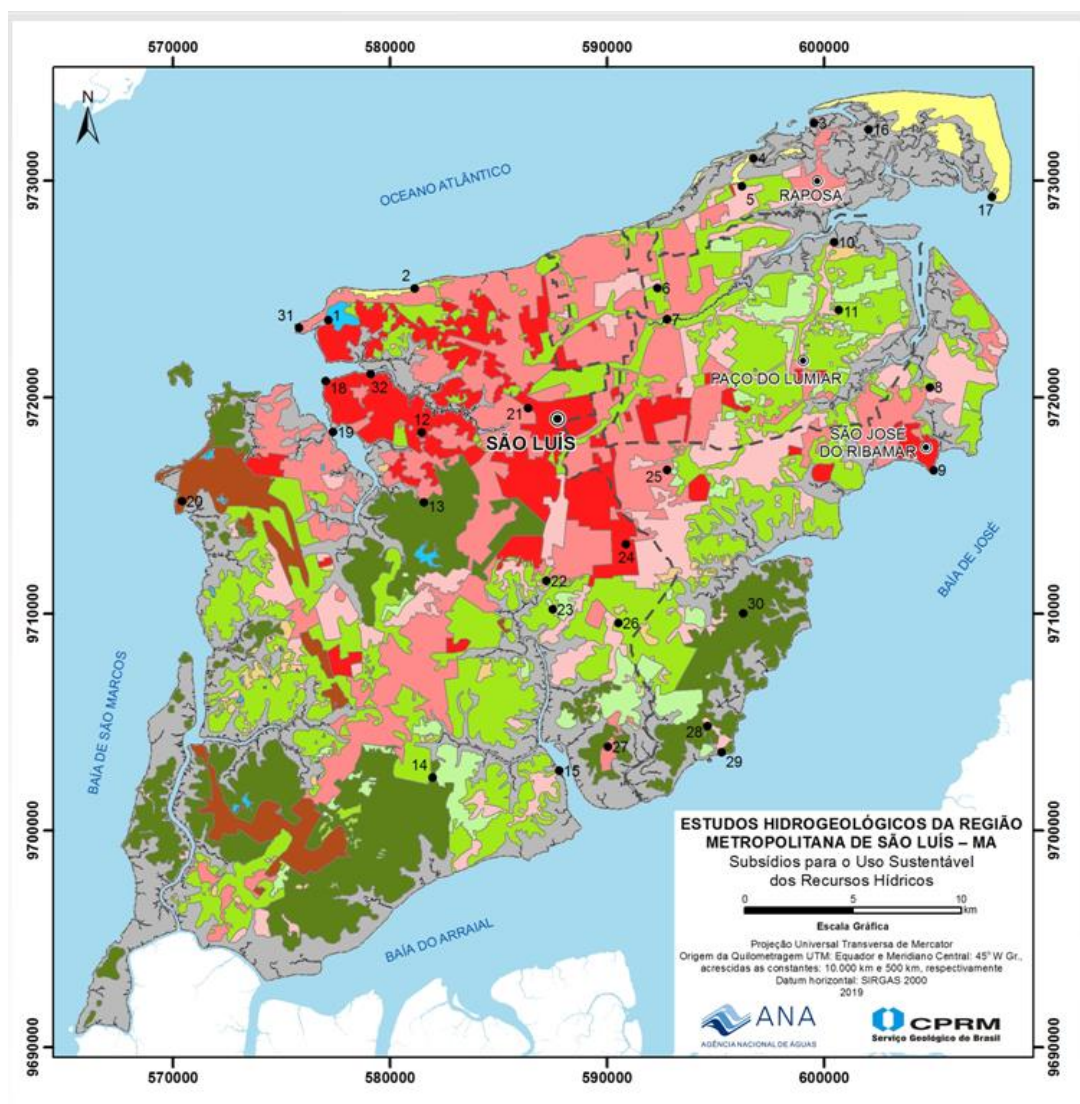
ANEXO G – LANÇAMENTO DA PEDRA FUNDAMENTAL DO PORTO SÃO LUÍS

Fonte: Governo do Maranhão, 2018.












ANEXO H – DESTRUIÇÃO DE CASAS NA COMUNIDADE CAJUEIRO

Fonte: Jornal Vias de Fato, 2019

ANEXO I – MAPA DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DE SÃO LUÍS



Uso e Ocupação do Solo

	Mangue		Urbano de Alta Densidade
	Restinga		Urbano de Média Densidade
	Mata Secundária		Urbano de Baixa Densidade
	Mata Secundária Fragmentada		Urbano Industrial
	Culturas Agrícolas		Corpos D'Água
	Solo Exposto		

**ANEXO J – RECOMENDAÇÃO DO MPE-MA À CÂMARA MUNICIPAL SOBRE A
PROPOSTA DO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS**



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

RECOMENDAÇÃO
ADEQUAÇÃO DO PROJETO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE
SÃO LUÍS AO ESTATUTO DA CIDADE E OUTRAS LEGISLAÇÕES
AMBIENTAIS RELACIONADAS.

Ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara de Vereadores de São Luís,
Aos Excelentíssimos Senhores Presidentes das Comissões que integram a
Comissão Mista do Projeto de Lei nº174/2019.

São Luís, 27 de fevereiro de 2020,

O Ministério Público do Estado do Maranhão, por seu representante legal infrafirmado, titular da Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 129, II da Constituição Federal, e a Resolução nº164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, nos autos do inquérito civil nº218/2015, vem apresentar a vertente RECOMENDAÇÃO sobre medidas legais de competência dessa Augusta Câmara de Vereadores de São Luís, no processo legislativo de alteração e revisão da lei do Plano Diretor de São Luís.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

1 – O **art.182**, da Constituição da República elegeu o Plano Diretor como o “*instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana*”, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, cujo conteúdo se sobrepõe às demais normas urbanísticas de planejamento municipal conforme decisão adotada pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº607.940 – DF, com repercussão geral. Nos termos desse acórdão o Plano Diretor “...*servirá de parâmetro para a verificação do cumprimento da função social das propriedades inseridas nos perímetros urbanos*”.

2 – É pacífico em Doutrina e Jurisprudência nacionais que o Plano Diretor é lei de efeitos concretos, tendo conteúdo de ato administrativo e forma de lei, que encerra normas de ordem pública.¹ Por conseguinte, há um conteúdo técnico do Plano Diretor que somente pode ser elaborado pelo Poder Executivo, uma vez que se constitui da definição de índices urbanísticos delimitados em mapas construídos a partir de avaliações concretas de um dado momento histórico do desenvolvimento da cidade. Tais parâmetros, inclusive, exigem a revisão periódica de dez anos prevista no Estatuto da Cidade.

¹ PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico Plano Diretor e Direito de Propriedade*, 2ª edição, RT,2005, p.217.; (TJSP. ADI 994070111125, Rel. Designado Des. REIS KUNTZ, m.v., j. em 11/3/2009); (TJMA. MS.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

3 - Por isso, Doutrina e Jurisprudência consideram incabíveis emendas parlamentares sobre seu conteúdo técnico² “... *é inviável a emenda a mapa.*”. As emendas possíveis são aquelas que não invadem a reserva legal de iniciativa do Executivo, exatamente por que esta demanda conteúdo técnico. Nem mesmo o Poder Executivo pode propor alterações dessas normas sem estudos técnicos contemporâneos e elaborados por profissionais de específica qualificação e vinculação ao Poder Executivo.

4 – Harmonizado com a determinação constante do **art.29, XII** da Constituição Federal, que determina a participação direta de “*associações representativas no planejamento municipal*”, e a caracteriza como pressuposto de constitucionalidade de toda lei municipal que trate do planejamento urbano, em especial do uso e ocupação do solo, o Estatuto da Cidade erigiu como pressuposto de constitucionalidade e legalidade dos Planos Diretores e leis de uso e ocupação do solo, e das leis que os alterarem ou revisarem, a efetiva participação popular obedecido o processo fixado no seu **art.40,§4º, I, II e III**.

5 – Nos aspectos de transparência, participação popular e atuação democrática, a revisão da Lei nº4669/2006, objeto do Projeto de Lei nº174/2019, recebeu um elogiável tratamento por parte da Presidência dessa Augusta Casa Legislativa e de seus vereadores. A divulgação do conteúdo, a participação dos vereadores nas audiências públicas, e a forma democrática como foram conduzidos os debates (permitindo o debate plural de ideias) é digna de referências elogiosas. A

Nº29167/2012, Rel. Des. Jamil Gedeon, j.05.04.2013); (TRF1. Ap. Civ. 2008.33.00003305-8/BA, Rel. Des. Selene Almeida.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.
Câmara de Vereadores de São Luís vem exercendo seu poder de controle sobre a elaboração do Plano Diretor;

6 – Conforme foi demonstrado em audiências públicas, os mapas de macrozoneamento urbano e rural e macrozoneamento ambiental padecem de omissões e equívocos que podem conduzir todo o processo de revisão do Plano Diretor a um desfecho de rejeição integral ou de futura declaração de nulidade do seu conteúdo, o que afetaria negativamente as legislações subsequentes e traria um quadro de insegurança jurídica;

7 - No mapa de macrozoneamento ambiental sobressai o equivocado recorte de áreas de dunas que foram indevidamente ocupadas, e cujas edificações se encontram, em sua maioria, judicializadas, tanto na Justiça Federal quanto na Estadual.

O reconhecimento de que áreas de dunas foram indevidamente objeto de edificações e que, mesmo assim, seriam agora classificadas como áreas edificáveis esbarra na Súmula nº613 do Superior Tribunal de Justiça que veda o fato consumado em matéria ambiental. Além disso, contraria as disposições sobre áreas de preservação permanente do Código Florestal, especialmente seu art.8º, §1º e §4º; os art.241, IV, f), art.244 e art.249 da Constituição do Estado do Maranhão e o art.181 §2º, VII da Lei Orgânica do Município de São Luís.

8 – No que concerne ao aumento do perímetro urbano do Município de São Luís, o projeto apresentado pelo Executivo apresenta grave omissão técnica, que caracteriza o descumprimento das regras de conteúdo mínimo previstas nos arts.42-A e 42-B do Estatuto da Cidade.

² PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico Plano Diretor e Direito de Propriedade. 2ª edição, RT.2005, p.





ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

8.1 – No que tange ao art.42-A os mapas apresentados pelo Poder Executivo não indicam as áreas de risco de inundação e deslizamentos;

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres;
e



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades,

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.
seu encaminhamento para aprovação pela Câmara
Municipal.

Conforme o **parágrafo 3º do art.42 –A**, a adequação dos Planos Diretores a essas disposições é obrigatória, e isso não foi constatado nos mapas que acompanham o Plano Diretor. Trata-se de conteúdo indispensável pois a ordenação do uso e ocupação do solo de forma a evitar os riscos de desastres vincula o conteúdo do Plano Diretor³.

Não identificamos no Projeto de Lei o cumprimento dessas disposições obrigatórias.

8.2 – Quanto ao art.42 – B, a omissão do projeto de lei é ainda mais patente, pois dos incisos previstos no referido artigo o mapa que instrui o projeto só atende ao inciso I, ao indicar um novo perímetro urbano. Não constam do mapa apresentado os parâmetros mínimos definidos nos incisos **II a VII do art.42 – B da Lei nº10.257/2001**, cujo teor pedimos vênica para transcrever:

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

³ CARVALHO, Delton Winter. Desastres ambientais e sua regulação jurídica. RT. 2015,p.80.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

III - **definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas**, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

Sobre esse item, o projeto incorre em equívoco técnico quando em seu art.79, II, b) prevê que essas ZEIS seriam inseridas no mapa de Macrozoneamento Urbano, um ano após a publicação da lei. Tal falha, se mantida, conduziria a uma necessária revisão do Plano Diretor 01 (um) ano depois de vigente para inserir informação técnica que dele deveria constar desde o início.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

A expansão legal do perímetro urbano depende de lei específica que contenha todas essas informações, o que pode ocorrer em Plano Diretor desde que este contenha as mesmas informações. O projeto apresentado pelo Poder Executivo não as contém e, por se tratar de matéria estritamente técnica com dados cartográficos em escalas bem detalhadas, não é matéria que permita a correção por emenda parlamentar.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

9 – A consequência dessas omissões se traduz numa definição de novo perímetro urbano sem qualquer índice urbanístico a ser observado em futuras legislações de planejamento como a própria lei de uso e ocupação do solo urbano, deixando enorme parcela territorial desprovida de mínimos parâmetros para a instalação de qualquer tipo de uso urbano, desde os usos residenciais aos usos industriais. No mínimo, uma expansão urbana completamente dissociada de planejamento, como ocorreu recentemente nos empreendimentos Minha Casa Minha Vida é o primeiro fator negativo que se pode esperar ao desenvolvimento do Município.

10 – Além dessas omissões técnicas e que comprometem o conteúdo integral do Plano Diretor, há outros equívocos legais que poderiam ser corrigidos pela Câmara de Vereadores, caso, o Município tivesse cumprido adequadamente as disposições de conteúdo mínimo retrocitadas, e que pedimos vênias para elencar algumas das mais evidentes, principalmente quanto à preservação ambiental:

10.1 – O art.31§7º do Projeto de Lei estabelece uma ilegal supremacia de pareceres técnicos sobre o mapa de Macrozoneamento Ambiental. O uso e ocupação do solo são matéria de estrita reserva legal, não se admitindo que uma “divergência” entre o que consta do mapa de Macrozoneamento e a vistoria de técnicos seja superada sem o controle legal do Poder Executivo e da Câmara de Vereadores.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

O dispositivo abre a oportunidade de descumprimento do próprio Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal sem que esta ao menos tenha conhecimento dessa suposta “divergência”.

Há evidente descumprimento do princípio da reserva de Plano Diretor previsto no art.182 §2º da Constituição da República além de se constituir uma norma cuja aplicabilidade oferece alto risco **de conflitos de interesses;**

10.2 – No mesmo art.31, §9º do projeto se evidencia outra violação expressa ao ordenamento jurídico, notadamente à compatibilidade do Plano Diretor ao Código Florestal pela criação de hipótese de intervenção em área de preservação permanente sob fundamento diverso do que consta do Código Florestal e sem a necessidade de demonstração de alternativa locacional. O dispositivo contradiz o §1º do mesmo artigo.

O confronto do art.31§9º do projeto de lei com o art.8º da Lei nº12.651/2012 (Código Florestal) e com o art.181, §2º, I da Lei Orgânica Municipal é evidente.

10.3 – No art.34 do projeto o Parque Estadual do Rangedor foi equivocadamente inserido como



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

unidade de conservação de uso sustentável,
contrariando o disposto na Lei Estadual
nº10.455/2016;

10.4 – O art.34, § único do projeto de lei contraria frontalmente os arts. 182, §1º e art.225 §1º, III da Constituição da República ao prever hipótese de alteração, por decreto, de área especialmente protegida pelo Plano Diretor, retirando da sociedade e da Câmara Municipal o indispensável controle sobre o Poder Executivo;

10.5 – O projeto também não trata de todas as áreas protegidas descritas no art.22 das disposições transitórias da Lei Orgânica Municipal;

10.6 – Há violação ao art.28, §3º do Estatuto da Cidade pois o projeto não define os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, em caso de outorga onerosa do direito de construir.

10.7 – No art.126, §1º do projeto evidencia-se contradição patente com o art.115§2º do mesmo texto. Ao admitir sistemas privados e operados por pessoas diversas da própria Administração Municipal ou concessionária de serviços públicos a norma abre possibilidade de descontrole da



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL -
captação de água e da eficiência no tratamento de
esgotos, pondo em risco a qualidade das águas
superficiais e subterrâneas (lembrando-se que
sobre as águas subterrâneas a gestão é do Estado)
e permitindo exploração privada do serviço de
saneamento sem concessão e sem a ressalva do
art.5º da Lei nº11.445/2007;

11 - Acreditamos que a solução para tais omissões do projeto, de modo a se evitar a rejeição integral do Plano Diretor ou sua judicialização com possível declaração de nulidade, esteja na construção de uma solução consensual para esse conflito coletivo.

12 - Nesse ponto, considerando que o Regimento Interno da Câmara Municipal permite que projetos do Poder Executivo sejam substituídos antes de sua primeira votação, o Ministério Público propugna pela devolução do projeto ao Executivo para a correção dessas omissões, assim como dos equívocos presentes no próprio texto, observadas as regras de controle social inclusive pelo Conselho da Cidade e com o acompanhamento técnico do Conselho de Arquitetura e Urbanismo.

13 - Por todo o exposto, considerando o teor do Ofício nº241/2019 -GP, no qual o Senhor Presidente da Câmara de Vereadores de São Luís democraticamente propõe a cooperação entre o Ministério Público e o Poder Legislativo Municipal, recomendamos ao Senhor Presidente da Câmara de Vereadores de São Luís, e aos demais edis e seus auxiliares, a adoção das seguintes providências:



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

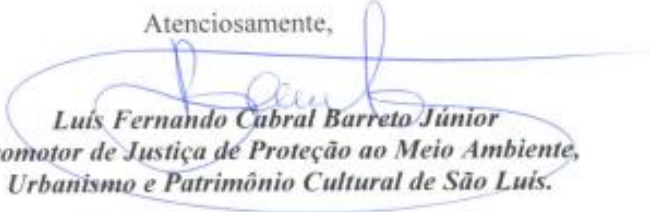
13.1 – Devolução do projeto ao Poder Executivo

ou a celebração de termo de compromisso em que a votação do projeto seja suspensa até que o Município encaminhe nova proposta com as correções citadas, mormente quanto aos mapas de macrozoneamento.

13.2 – Convite ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, para acompanhar essa fase do processo legislativo visando evitar que se repitam as desconformidades técnicas detectadas nos mapas de macrozoneamento.

Na certeza de que essa Augusta Casa Legislativa receberá esta recomendação como uma cooperação do Ministério Público em prol do bom atendimento dos interesses da sociedade ludovicense, e dará o tratamento digno que esta questão demanda, aguardamos manifestação expressa em 10 (dez) dias úteis, e subscrevemos renovando protestos de estima e respeito.

Atenciosamente,


Luís Fernando Cabral Barreto Júnior
*Promotor de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente,
Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís.*