

**CIVILIZAÇÃO
OU BARBÁRIE:
o futuro da
humanidade**



**IX Jornada
Internacional de
Políticas Públicas**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**20 a 23 agosto
2019**
Cidade Universitária da UFMA
São Luis, Maranhão, Brasil

Submissão de trabalhos: de 07 de janeiro a 19 de março de 2019
Informações: www.joinpa.ufma.br

QUESTÃO URBANA E GESTÃO DE CIDADES

MESA TEMÁTICA COORDENADA

PLANEJAMENTO E CAOS URBANO NA PERIFERIA DO BRASIL:

O Plano Diretor de São Luis, Maranhão: Participação Truncada, Privatização do Espaço e Crise de Gestão Pública do Solo Urbano.

Carlos Frederico Lago Burnett

Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)

José Guilherme Carvalho Zagallo

Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)

Luiz Eduardo Neves dos Santos

Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

A iminente aprovação da Proposta de Revisão do Plano Diretor 2006 de São Luis, Maranhão, ao tempo que comprova a hegemonia estrutural do mercado imobiliário sobre os destinos urbanos de São Luis, expressa uma aliança conjuntural com o capital industrial que, unificando segmentos do poder público estadual e municipal em nome do desenvolvimentismo, ameaça os recursos ambientais e as condições de vida e trabalho de comunidades urbanas e rurais, em escala socioespacial de consequências irreversíveis. Para debater o novo projeto espacial capitalista na capital maranhense, a presente mesa temática se propõe analisar o processo participativo de revisão do Plano Diretor 2006 e as perspectivas da gestão pública perante o novo zoneamento urbano determinado pelas novas formas empresariais de produção do espaço, com seus efeitos sobre bairros periféricos urbanos e povoados rurais que, com histórico de precarização de infraestrutura e serviços, agravado pela fragilidade de políticas públicas de qualificação daquelas áreas, sofrerão maiores omissões estatais e grandes pressões imobiliárias.





A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS DE 2019: O Poder Executivo a serviço da indústria e da construção civil.

José Guilherme Zagallo¹

RESUMO: Aborda o processo de revisão periódica do Plano Diretor de São Luís conduzido pelo Poder Executivo Municipal, que propõe reduções de 41% na área rural do município, de 162 hectares nas áreas de recarga de aquíferos, de 11,5 hectares na área de dunas e a redução das áreas de relevante interesse ecológico do Maracanã e Sítio Santa Eulália, com graves falhas técnicas e conduzido de forma a negar a participação popular, evidenciando a construção de uma cidade a serviço de interesses empresariais e não do conjunto da população.

Palavras-chave: Revisão. Plano Diretor. São Luís

ABSTRACT: It addresses the periodic review process of the São Luís Master Plan conducted by the Municipal Executive Branch, which proposes reductions of 41% in the rural area of the municipality, 162 hectares in the aquifer recharge areas, 11.5 hectares in the area of dunes and the reduction of areas of relevant ecological interest of Maracanã and Sítio Santa Eulália, with serious technical failures and conducted in a way to deny popular participation, evidencing the construction of a city at the service of business interests and not the population as a whole.

Keywords: Review. Master Plan. São Luis.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda o processo de revisão da Lei Municipal nº 4.669, de 11 de outubro de 2006, que dispõe sobre o Plano Diretor do Município de São Luís, capital do Estado do Maranhão.

Para tanto, será feito um pequeno histórico do processo de revisão dessa legislação, iniciado em 2015, seguida de uma análise da proposta submetida a audiências públicas pelo Poder Executivo Municipal, tanto em relação ao seu conteúdo, como em relação à forma de elaboração e apresentação à sociedade.

¹ Advogado.



2. REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS

O Plano Diretor é o instrumento legal básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes, conforme previsto pelo art. 182 da Constituição Federal.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem 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.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

(BRASIL, 1988).

Na legislação infraconstitucional, a Lei Federal nº 11.257, de 10 de julho de 2001, denominada de “Estatuto da Cidade”, estabelece a obrigatoriedade da revisão dos planos diretores municipais a cada dez anos, em processos que assegurem a realização de audiências públicas, bem como a publicidade e o livre acesso da população aos documentos e informações produzidos.

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.

(BRASIL, 2001).



2.1 Histórico da Revisão do Plano Diretor de São Luís

Como o Plano Diretor de São Luís foi publicado em 11 de outubro de 2006, o Município deveria ter revisto essa lei até 11 de outubro de 2016, conforme previsto no § 3º do art. 40 do Estatuto da Cidade.

Em 07 de julho de 2015, o Presidente do Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbana e Rural – INCID, vinculado à Prefeitura de São Luís, publicou o Edital de Convocação de Audiências Públicas nº 01/2015, com intuito de realizar quinze audiências públicas para “discutir a proposta de alteração do Plano Diretor (Lei nº 4.669/06) e da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural Municipal (Lei nº 3.253/92)”, a serem realizadas no período de 21 de julho a 22 de agosto de 2015.

Assim, o processo iniciado pela Prefeitura pretendia realizar a revisão simultânea do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural Municipal.

Para a realização dessas audiências, o INCID disponibilizou no sítio da Prefeitura de São Luís na rede mundial de computadores um documento denominado “Leitura urbana: São Luís”, publicado em janeiro de 2014, bem como os arquivos com os textos das modificações pretendidas nas duas Leis e o mapa do macro zoneamento ambiental, um dos três mapas anexos do Plano Diretor. Em relação à revisão da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural Municipal o Município pretendia substituir por completo o texto e os anexos da referida Lei.

O Poder Executivo Municipal conseguiu realizar somente treze das quinze audiências públicas agendadas. Durante a realização dessas audiências efetivamente realizadas, foram apresentados questionamentos quanto à deficiência da divulgação e consequente a baixa participação da população, bem como quanto à revisão simultânea do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural Municipal.

Presente nessas audiências, a 1ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís expediu recomendação à Presidência do Conselho da Cidade de São Luís, em 01 de abril de 2016, órgão criado pela Lei Municipal nº 4.611, de 18 de maio de 2006, no sentido de desmembrar os processos de revisão das duas Leis, devendo ser realizada inicialmente a revisão do Plano Diretor, em face do disposto no art. 182 da Constituição Federal e consoante entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 607.940, que reconheceu uma hierarquia normativa entre o Plano Diretor e todas as demais legislações urbanísticas municipais. Assim, interpretou o Ministério Público Estadual que somente após



a vigência de novo Plano Diretor é que se tornaria possível revisar o restante da legislação urbanística.

2.2 Da proposta de revisão do Plano Diretor de São Luís de 2019

Acolhida a recomendação do Ministério Público Estadual, foi iniciado em 2017 um processo de revisão exclusiva do Plano Diretor de São Luís cujo conteúdo seria apresentado em audiências públicas, com discussão integral da referida Lei, processo este que foi concluído ao final de 2018.

Assim, em 21 de dezembro de 2018, a Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento – SEPLAN publicou no Diário Oficial do Município o Edital de Convocação de Audiências Públicas nº 001/2018, com objetivo de realizar nove audiências públicas sobre a proposta de alteração do Plano Diretor (Lei nº 4.669/06), designadas para o período de 15 de janeiro a 02 de fevereiro de 2019.

As propostas que seriam apresentadas nessas audiências públicas foram disponibilizadas no sítio da Prefeitura de São Luís na rede mundial de computadores, e consistiam nas alterações de texto e nos três mapas anexos que compõem o atual Plano Diretor. Não foi disponibilizado nenhum estudo técnico a embasar as propostas apresentadas. A partir da quarta audiência pública, a Prefeitura passou a disponibilizar a apresentação dos slides utilizados nas audiências.

A extensão das alterações de texto apresentadas à população em 2019 é muito superior àquela apresentada à sociedade em 2015. Enquanto na proposta inicial apenas 14 artigos da Lei nº 4.669/06 seriam alterados e/ou acrescentados, na proposta de 2019 um total de 141 artigos seriam alterados/incluídos/excluídos, importando na modificação de 67% dos dispositivos da Lei em vigor. O texto do Plano Diretor passaria de 168 para 208 artigos. Além das alterações de texto, os três mapas anexos da Lei seriam substituídos na proposta apresentada.

2.1.1 Do conteúdo da proposta de revisão do Plano Diretor

Quanto ao seu conteúdo verifica-se que a proposta de revisão do Plano Diretor apresentada pelo Poder Executivo produzirá, acaso transformada em lei, uma profunda transformação no Município de São Luís.

A mais intensa dessas transformações seria que a área rural do município sofreria uma redução de 41%, passando dos atuais 20.820 hectares, se deduzidas as áreas protegidas previstas no macrozoneamento ambiental, para 12.177 hectares. Parte



considerável dessa transformação ocorreria na Área de Proteção Ambiental do Maracanã. Em outras palavras, 8.643 hectares de área rural seriam transformados em área urbana.

Na região das praias 11,5 hectares das áreas de dunas perderiam a proteção que possuem atualmente no Mapa do Macrozoneamento Ambiental, permitindo a futura edificação nessas áreas, o que contraria os artigos 181 e 182 da Lei Orgânica do Município.

Na proposta apresentada, o Município perderia ainda 162 hectares de áreas de recarga de aquíferos, tão importantes na captação de água para o consumo, como para a prevenção de enchentes e alagamentos.

Parte do Parque Ambiental Sítio Santa Eulália seria transformado em área urbana, perdendo a proteção ambiental que lhe foi conferida pelo próprio Plano Diretor em 2006 e conflitando com caráter de relevante interesse ecológico para fins de proteção, visando à sua restauração, recuperação e conservação, que lhe foi atribuído pelo art. 22 da Lei Orgânica do Município. Aliás, esse caráter de relevante interesse ecológico também foi atribuído ao Maracanã.

O conjunto dessas propostas sinaliza o espraiamento da mancha urbana na Ilha de São Luís, além da intensificação da atividade industrial na Ilha, vez que as ampliações da área urbana ocorrem em áreas desejadas pela construção civil para edificação de moradias populares, e pela intenção do setor industrial em ampliação do distrito industrial.

Se havia alguma dúvida em relação a essas pretensões a partir da interpretação dos mapas constantes da proposta, durante as audiências públicas esses segmentos manifestaram reiteradas vezes essas intenções, assim como os representantes do Poder Executivo Municipal e da Secretaria de Indústria e Comércio do Estado do Maranhão, tal como registrado nas atas das referidas audiências.

Ambas as pretensões suscitam preocupação, quer pela ausência de planejamento quanto à ampliação da mancha urbana, quer pela provável ampliação da atividade industrial, responsável pela ultrapassagem de padrões legais de emissões de poluentes, conforme informado em inventário realizado pela Secretaria de Indústria Comércio do Estado do Maranhão em janeiro de 2017², bem como a possível responsabilidade por contaminação de águas superficiais e subterrâneas e de peixes por metais pesados.

2.1.2 Da forma de elaboração e apresentação da proposta de revisão

As constatações enumeradas acima puderam ser parcialmente verificadas nos três mapas anexos à proposta, mas somente foram detalhadas pelos representantes do

²Estudo de Dimensionamento da Rede de Monitoramento da Qualidade do Ar, Complementar ao EIA RIMA do Distrito Industrial de São Luís



Executivo Municipal após os reiterados questionamentos apresentados durante as nove audiências públicas. Não houve por parte do Município transparência e precisão sobre o alcance dessas alterações desde a primeira audiência. No início do processo a Prefeitura apresentava a proposta em 84 slides, enquanto que ao final do processo a apresentação totalizava 119 slides.

Desde a primeira audiência pública houve apresentação de questionamentos ao Poder Executivo Municipal quanto a ausência de estudos técnicos, além daquele elaborado em 2014, e que tratava, quase que exclusivamente, da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural Municipal.

A justificativa apresentada pelos representantes do Poder Executivo Municipal era que a proposta foi elaborada em quarenta reuniões técnicas do Conselho da Cidade. No entanto, a órgãos colegiados cabe apenas deliberação sobre proposições apresentadas, vez que detalhes técnicos e mapas não são elaborados nesses órgãos. O Município apresentou propostas à deliberação colegiada, mas não compartilhou com a sociedade os estudos que fundamentaram essas propostas, e nem se eventualmente atendiam a pleito de algum segmento da sociedade.

Durante as audiências públicas restou evidente a existência de lacunas técnicas importantes quanto à proposta apresentada, tais como o registro de encostas e nascentes no mapa de macrozoneamento ambiental, a desconsideração de um mapa hidro geológico da Ilha de São Luís, elaborado pela Agência Nacional de Águas em 2018, ambas informações cruciais para a revisão dos mapas que compõem o Plano Diretor.

Os representantes do Poder Executivo Municipal também informaram que não houve qualquer diálogo com os demais municípios que integram a Região Metropolitana de São Luís ou mesmo com órgãos técnicos estaduais responsáveis por políticas públicas na região metropolitana, tais como a Agência de Mobilidade Urbana – MOB e Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA.

O próprio processo de elaboração da proposta foi mal documentado, vez que em nenhuma das atas das reuniões técnicas estão transcritos os textos e mapas aprovados pelo Conselho da Cidade de São Luís, o que impede à população o acesso ao processo de elaboração da minuta de revisão do Plano Diretor.

Além disso, a proposta de revisão do Plano Diretor de São Luís, com a substituição de seus 3(três) mapas, foi elaborada com base em imagens aéreas do ano 2009, o que pode comprometer a qualidade técnica do processo de revisão face a desatualização do material em relação a situação atual do município.



Uma das audiências públicas teve seu local de realização alterado no próprio dia da audiência, enquanto que várias delas foram prejudicadas pela má qualidade dos equipamentos de sonorização e projeção utilizados.

Por último, mas não menos importante, as audiências públicas de 2019 também tiveram divulgação deficiente, o que restringiu a participação da população, além de terem sido realizadas com acessibilidade apenas parcial para pessoas com deficiência, limitada apenas a presença de tradutor de libras nas audiências.

3. CONCLUSÃO

A percepção que se obtém da leitura da proposta e do acompanhamento da realização das audiências públicas é que o Poder Executivo Municipal buscou apenas cumprir a formalidade legal de realização dessas para a revisão periódica do Plano Diretor.

Com efeito, embora nas nove audiências públicas realizadas, com duração estimada total de cinquenta horas, tenham sido realizadas centenas de perguntas e apresentados dezenas de mapas e documentos técnicos que poderiam sanar algumas das omissões contidas no texto, ao avaliar o processo o Poder Executivo Municipal decidiu reiterar a proposta inicialmente apresentada, ignorando todos os questionamentos e sugestões apresentados nas audiências públicas.

A redução de 41% na área rural do Município, a redução de 162 hectares nas áreas de recarga de aquíferos, a redução de 11,5 hectares na área de dunas e a redução das áreas de relevante interesse ecológico do Maracanã e Sítio Santa Eulália evidenciam a construção de uma cidade a serviço de interesses empresariais e não do conjunto da população.

Assim, é forçoso concluir que o Poder Executivo Municipal conduziu o processo de revisão periódica do Plano Diretor de São Luís visando atender, prioritariamente, os interesses do setor industrial.

Espera-se que na sequência da tramitação do processo de revisão do Plano Diretor de São Luís, o Poder Legislativo Municipal, ao realizar suas próprias audiências públicas, tal como previsto no Estatuto da Cidade, retifique os erros até agora cometidos na revisão do Plano Diretor, tanto em relação ao seu conteúdo, como na forma de condução do processo, de maneira a assegurar o Princípio da Participação Social na elaboração das políticas públicas, conforme previsto na Constituição da República de 1988.

CIVILIZAÇÃO
OU BARBÁRIE:
o futuro da
humanidade



IX Jornada Internacional de Políticas Públicas

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

20 a 23 agosto
2019

Cidade Universitária da UFMA
São Luís, Maranhão, Brasil

Submissão de trabalhos: de 07 de janeiro a 19 de março de 2019
Informações: www.joinpp.ufma.br

REFERÊNCIAS

AIRES SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA (Maranhão). Secretaria de Indústria e Comércio do Estado do Maranhão. **Estudo de Dimensionamento da Rede de Monitoramento da Qualidade do Ar, Complementar ao EIA RIMA do Distrito Industrial de São Luís**. São Luís, 2017. 170 p.

BARBOSA, Érica Garreto Ramos, ESPIRITO SANTO, José Marcelo do, TRINTA, Patrícia (org.) **Leitura urbana**: São Luís. Prefeitura de São Luís / Instituto da Cidade, 2014.

BRASIL. Constituição (1988)

Instituto da Cidade. **Revisão da Legislação Urbanística da Cidade**. Disponível em: <<https://www.agenciasaoluis.com.br/site/legislacao-urbanistica-saoluis>>. Acesso em: 01 maio 2019.

SÃO LUÍS (Município). Lei nº 3252, de 29 de dezembro de 1992.

SÃO LUÍS (Município). Lei nº 4611, de 18 de maio de 2006.

SÃO LUÍS (Município). Lei nº 4669, de 11 de outubro de 2006.



ZONEAMENTO, MACROZONAMENTO URBANO E PLANEJAMENTO: O desenvolvimento geográfico desigual do urbano em São Luís, Maranhão.

Luiz Eduardo Neves dos Santos³

RESUMO: O presente trabalho de pesquisa apresenta uma análise sobre o planejamento urbano no município de São Luís, Maranhão, pela legislação de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo de 1992 e de como ela influencia nas formas de produção do espaço, interferindo nos modos de apropriação da cidade por parte da maioria de seus habitantes, que não gozam de qualidade de vida, nem usufruem da infraestrutura adequada. Demonstra ainda como a nova proposta de Macrozoneamento Urbano insiste em repetir um mesmo padrão equivocado de “desenvolvimento urbano” no atual período histórico.

Palavras-chave: Zoneamento; Macrozoneamento Urbano; Planejamento; Plano Diretor; São Luís Maranhão.

ABSTRACT: The present work presents an analysis of urban planning in the municipality of São Luís, Maranhão, by the legislation of zoning, subdivision, use and occupation of the soil of 1992 and how it influences the forms of production of the space, interfering in the modes of appropriation of the city by the majority of its inhabitants, who do not enjoy quality of life, nor do they enjoy the adequate infrastructure. It also demonstrates how the new proposal of Urban Macrozoneamento insists on repeating the same mistaken pattern of "urban development" in the current historical.

Keywords: Zoning; Urban Macrozoning; Planning; Master plan; Sao Luis Maranhão.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento urbano é fundamental na condução e administração de qualquer cidade, pequena, média ou grande, seus diversos instrumentos servem ao menos na teoria, como organizadores e reguladores da produção do espaço urbano. As diferentes legislações urbanísticas, com seu aparato técnico de regulação e controle do solo, têm o poder de determinar o futuro de uma cidade a ponto de definir formas de apropriação e dominação dos espaços. O direito à propriedade privada tem destruído todas as outras noções de direito, sobretudo àqueles que têm a ver com os aglomerados de exclusão (HAESBAERT, 1995). A cidade em países como o Brasil, neste sentido, é

³ Geógrafo, Professor Adjunto I do Curso de Licenciatura de Ciências Humanas (Habitação História/Filosofia) da Universidade Federal do Maranhão, Campus Pinheiro. Doutorando pelo Programa de Geografia da Universidade Federal do Ceará, UFC. E-mail: dugeografo@hotmail.com



uma máquina de produtora de pobreza e o poder público, via legislações de uso e controle do solo urbano, são em larga medida, responsáveis por reforçar essa problemática.

No Brasil, os esforços recentes de incluir processos de participação popular na definição da legislação urbanística se mostraram incapazes de evitar a apropriação e dominação do espaço de modo a favorecer certos grupos sociais em detrimento da maioria dos cidadãos (BURNETT, 2009).

A partir dos anos 1990, São Luís já assume status de mercadoria (LEFEBVRE, 2016), dominada por construtores e apresenta clara divisão das diferentes tipologias de habitação no espaço em franca expansão, de um lado a cidade legal e, do outro, a cidade ilegal.

Analisando o zoneamento vigente e a proposta de revisão do macrozoneamento urbano do PD de 2006 como instrumentos importantes de planejamento urbano que determina a qualidade de vida em São Luís, este texto traz uma reflexão crítica sobre o papel do poder municipal em tais processos que, conforme interesses particulares, nega priva populações inteiras de políticas públicas. E, para assegurar a reprodução capitalista no espaço, não hesita em ampliar áreas urbanas, reduzir áreas de proteção ambiental e ameaçar não apenas a população mais empobrecida cidade, mas também as condições de vida de comunidades rurais e a preservação dos recursos naturais.

Portanto o texto, objetiva alertar os reais interesses dos entes públicos em destinar grandes espaços no município a grupos empresariais locais, nacionais e estrangeiros com a falácia de possibilitar o desenvolvimento da cidade, coisa que a história demonstra o contrário.

2. A VIRADA DA URBANIZAÇÃO LUDOVICENSE E DO PLANEJAMENTO URBANO PELAS MÃOS DA DITADURA MILITAR

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, dentre 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, isso 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 da construção de um novo porto que pudesse escoar as riquezas da serra dos Carajás, articulando-a 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 (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.

Até 1970 a população ainda crescia de forma tímida, embora com um acréscimo ainda não visto na história urbana da cidade. No período 1950-1970 foram incorporadas 145.701 pessoas na cidade, que em termos cumulativos representavam 265.486 habitantes. É importante ressaltar a construção, no início de 1968, da ponte de concreto sobre o rio Anil ligando os bairros do Caratatiua e Ivar Saldanha (onde mais tarde se levantaria os conjuntos habitacionais do Maranhão Novo, 1970; IPASE, 1971 e COHAMA, 1975), que representou um avanço da cidade para margem direita do rio Anil.

Os anos 1970 ficaram marcados ainda pela promulgação de uma importante Lei, o Plano Diretor de 1975 e seu respectivo Código de Zoneamento na gestão do então engenheiro civil e prefeito Haroldo Tavares. O Plano foi um marco devido sua abrangência e diversificação, foi o primeiro a atingir a totalidade do município. Foi contratado o 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 território do município para receber os investimentos do Programa Grande Carajás e do Porto do Itaqui; 2. ordenar e controlar a expansão urbana pelo uso adequado da terra com 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 e o Banco do Nordeste⁴. É bom lembrar que esses dois motivos estavam relacionados diretamente com os programas desenvolvimentistas do Estado brasileiro, custeado em grande parte pelos investimentos do capital estrangeiro.

O Código de Zoneamento do Plano Diretor de 1975 estabeleceu 6 Zonas a saber: 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.

Temas relevantes foram colocados no Código, a exemplo da questão ambiental, que se tornou uma preocupação mundial com a Conferência de Estocolmo realizada dois anos antes e promovida pela ONU. Das oito Zonas Especiais, cinco estavam relacionadas ao

⁴ No período de 1950-1980 o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) através do Banco do Nordeste (BNB) investiu um montante em São Luís na ordem de US\$ 2 milhões e meio, produzindo a COHAB-MA, com a criação de três conjuntos habitacionais. Na ditadura houve nos anos 1970 a construção da Ponte José Sarney sobre o rio Anil, que facilitou o fluxo de pessoas e o aumento de moradias no bairro do São Francisco e adjacências e a Barragem sobre o rio Bacanga, que possibilitou irrefutavelmente a ocupação do eixo Itaqui-Bacanga.



meio ambiente. Destacamos a 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 Zona interesse histórico para fins comerciais (ZE-4).

As Zonas Residenciais atendiam áreas da cidade com os loteamentos em que os conjuntos habitacionais estavam ocupando ou iriam ocupar. As Zonas Industriais foram escolhidas à sudoeste do município, se consolidando nos anos 1980 com o protagonismo da Companhia Vale do Rio Doce e da ALUMAR, consórcio formado pela Alcoa e BHP Billinton. A inserção desses empreendimentos possibilitou ainda a construção de portos (Itaqui e Ponta da Madeira) que recebem os fluxos da extração minérios do Pará e da confecção do Alumínio em São Luís.

Em 1981, através da Lei nº 2527, é instituído uma nova Lei de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, muito parecida com a legislação de 1974, mas com algumas novidades nos usos e índices. Foram acrescentadas três zonas, A Zonas de Reservas, subdividida em Zona de Reserva Florestal (ZRF) e a Zona de Proteção Ambiental, além de uma Zona de Expansão Urbana (ZEU).

As duas legislações citadas, sobretudo o Plano Diretor de 1974 e seu Código de Zoneamento foram de extrema importância, pois foram objeto de pesquisas e diagnósticos socioeconômicos, históricos e ambientais, abrangendo a totalidade do município, mas não foram capazes de conter o avanço urbano desenfreado – Entre 1960 e 1991 a população de São Luís mais que quadruplicou, passando de 158.292 habitantes para 695.199 habitantes segundo o IBGE. Tais legislações não previram as consequências 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 sem licitação e a preços módicos (ASSELIN, 2009), o que acarretou a expulsão do pequeno lavrador do campo e seu direcionamento à São Luís e ao Estado do Pará.

3 ESPAÇO, PRODUÇÃO DO ESPAÇO, PLANEJAMENTO URBANO E AS DIFERENÇAS GEOGRÁFICAS ESPACIAIS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A concepção de espaço é aqui compreendida como uma instância social de produção e reprodução da vida dos seres humanos, dimensão concreta da sociedade, produto histórico da luta de classes. O espaço só poderá ser inteligível através da sociedade, da mesma forma, a sociedade só se torna concreta pelo espaço (SANTOS, 2005, p. 22).



O termo “produção do espaço” foi desenvolvido pelo pesquisador Henri Lefebvre em seu livro de 1975 ainda não traduzido para o português *A Produção do Espaço* (do original em francês *La Production de l'espace*). Esta categoria de análise proposta pelo autor, proveniente de Marx, se refere aos processos de atuação das forças produtivas capitalistas no espaço (urbano), bem como suas repercussões na produção das relações sociais e ideológicas inerentes aos grupos humanos.

Lefebvre (1991, p. 37) indica a relevância do sentido do termo ‘produção’, que adquire segundo ele um sentido amplo e vigoroso na esfera do cotidiano, não se reduzindo apenas a fabricação material de produtos, mas também a criação de obras, que incluem tempo e espaço sociais, relações sociais, ideologias, cultura, valores e costumes. Milton Santos, apesar de possuir uma teoria do espaço distinta de Lefebvre, admite que o “ato de produzir é igualmente o ato de produzir espaço” (SANTOS, 2012, p. 202). Ao aprofundar suas análises sobre o espaço, o geógrafo baiano, forjou o termo “Formação Sócio-Espacial”, influenciado pelo conceito de Formação Econômica e Social de Marx.

Para Villaça (2010, p. 173), “o planejamento urbano é a ação do Estado sobre a organização do espaço intraurbano”. Essa ação – no sentido do tempo presente, ligado à gestão urbana – deve ser entendida como um conjunto, que tem a ver com alcance de resultados futuros. É preciso ressaltar 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 urbanística, Plano Diretor e seus instrumentos dão sustentação ao Estado, tanto no plano ideológico como no concreto.

Harvey (2006, 2011) chama atenção sobre uma produção de diferenças geográficas que não é obra do acaso, mas das estratégias e das reconfigurações do capital no intuito de se reproduzir. Desta maneira, seu processo de acumulação e reprodução encontra na urbanização um terreno fértil, já que se “destina à produção perpétua de excedentes (...) sempre produzindo condições necessárias para a urbanização ocorrer” (HARVEY, 2011, p. 137). O planejamento urbano que ocorre na periferia do capitalismo, objeto das investidas do capital, produz um desenvolvimento geográfico desigual (HARVEY, 2006), já que atinge apenas alguns pontos do espaço, vantajosos por acumularem densidades técnicas e informacionais, atraindo mais conteúdo em tecnologia e organização, no que Santos e Silveira (2001) chamaram de “espaços luminosos” em contraponto aos denominados “espaços opacos”.



4. O ZONEAMENTO DE 1992 E A NOVA PROPOSTA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE 2006 SOBRE O MACROZONEAMENTO URBANO: o que há de novo?

A luta pela reforma urbana no Brasil inicia na década de 1960, tempo que setores progressistas da sociedade reivindicavam por reformas estruturais na questão fundiária nas cidades, que começavam a sofrer os efeitos da rápida urbanização. A principal bandeira levantada foi a realização da Reforma Agrária no campo, parte já do plano das “Reformas de Base” no governo João Goulart. A proposta de uma reforma urbana nas cidades brasileiras foi primeiramente formulada em 1963, em congresso promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil. Mas o golpe militar de 1964 inviabilizou o florescimento da mobilização em torno da reforma urbana.

No fim dos anos 1970 com uma flexibilidade gradual do regime militar, houve uma reorganização em torno da reforma urbana novamente, e foi em 1987, na constituinte, que houve uma grande vitória por parte dos movimentos sociais em torno do tema. Uma Emenda Popular pela Reforma Urbana é proposta. Tal emenda conta com o acúmulo teórico da questão urbana e o avanço político dos movimentos populares, recebe 200.000 mil assinaturas e contribui para a incorporação dos capítulos 182 e 183 sobre a política urbana no texto da Constituição (GRAZIA, 2012).

É neste contexto que nos anos 1990, dezenas de cidades grandes médias no Brasil elaboram, de forma mais detalhada, seus planos diretores e respectivos 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.

O zoneamento – uma forma de planejamento urbano – é definido como um instrumento bastante utilizado nos planos diretores, através do qual a cidade é dividida em zonas sobre as quais recaem diretrizes distintas para o uso e a ocupação do solo, principalmente os índices urbanísticos. Para Ribeiro e Cardoso (2012, p. 114), “o zoneamento deve servir, então, para o controle do uso do solo, tendo em vista a preocupação de proteger certos padrões de qualidade de vida e, ao mesmo tempo, de gestão democrática da cidade”. Na prática, em diversas cidades, o zoneamento não cumpre o que os autores afirmam, por uma série de questões, a exemplo da determinação dos tipos de uso em função de usos já consolidados, a lei apenas os reconhece, mesmo que a realidade seja perversa e desigual.

O zoneamento é uma lei complexa, por conter grande quantidade de índices com números em tabelas, a população, em sua maioria, desconhece o que essa lei estabelece, embora ela afete a vida de muitas pessoas na cidade. Por conta disso, essa legislação



atende interesses do empresariado do ramo imobiliário e da construção civil em São Luís, acentuando desigualdades sócio-espaciais.

Em dezembro de 1992, na gestão do prefeito Jackson Lago, é aprovado o Plano Diretor (Lei nº 3.252/1992) e sua lei complementar, o zoneamento (Lei nº 3.253/1992) Tais legislações foram elaboradas por um conjunto de especialistas, principalmente arquitetos e urbanistas, sem nenhum diálogo com a sociedade civil, algo comum no Brasil à época. Este grupo de especialistas compôs a equipe do Instituto de Pesquisa e Planejamento do Município (IPLAM), órgão criado pela mesma lei do Plano Diretor.

O zoneamento de 1992 ainda está vigente, originalmente ela conta com 26 zonas em 11 tipologias distintas (1. Zonas Residenciais, 2. Zonas Turísticas, 3. Zona Administrativa, 4. Zona Central, 5. Zona de Preservação Histórica, 6. Zonas de Proteção Ambiental, 7. Zona de Segurança do Aeroporto, 8. Zona de Reserva Florestal, 9. Zonas de Interesse Social, 10. Zonas Industriais e Zona Rural) e 12 corredores viários.

Passados 26 anos houve algumas modificações e acréscimos na lei, que foi uma das grandes responsáveis por desencadear no município diferenças geográficas profundas: concentração de condomínios horizontais, verticais e shopping centers em determinados bairros, aumentado sobremaneira o valor do preço da terra, formando enclaves, macrocefalia urbana e segregação sócio-espacial (SANTOS, 2015) em decorrência – dentre outros fatores – do aumento da renda terra, da conurbação com São José de Ribamar, o avanço urbano desenfreado em direção às zonas de proteção ambiental e o descaso com as Zonas de Interesse Social, áreas que se caracterizam por assentamentos de baixa renda, irregulares e consolidados ou áreas sub-aproveitadas. A prefeitura de São Luís não realiza uma política efetiva de inclusão dos mais pobres à cidade, até existem ações de remanejamento de famílias e de regularização fundiária por parte da administração municipal, mas esse número é ínfimo se comparado a grande demanda.

Maricato (2000, p. 177) afirma que “o zoneamento tem contribuído para restringir o mercado e, portanto, o acesso à moradia, por meio de padrões segregadores ou distinguidores”. As legislações urbanísticas auxiliam na produção de rendas do solo, que, nada mais são que “ganhos extraordinários localizados, produzidos por um processo de valorização do capital, onde uma parte das condições dessa valorização não podem se reproduzir e são monopolizáveis” (TOPALOV, 1979, p. 135, tradução nossa).

Marcuse (2004, p. 24), afirma que “a segregação é o processo pelo qual um grupo populacional é forçado, involuntariamente, a se aglomerar em uma área definida, em um gueto. É o processo de formação e manutenção de um gueto”. Para este autor, o Estado é partícipe do ato de segregar ou não, ou seja, ele é o responsável por garantir os direitos da



propriedade privada contra ocupações, por exemplo. É responsável também por, ao menos na teoria, levar infraestrutura quando da formação de ocupações em áreas urbanas, sejam elas quais forem. Sendo assim, é evidente, no âmbito dos poderes mais abrangentes do “Estado a permissão ou a proibição da segregação. Assim, se em qualquer sociedade houver segregação ela ocorrerá com a sanção tácita, quando não explícita, por parte do Estado” (MARCUSE, 2004, p. 30).

4.1 A revisão do Macrozoneamento Urbano de 2006: uma tragédia anunciada

A nova proposta de revisão do Macrozoneamento Urbano de 2006 retira 41% da Zona Rural e subdivide-se em 5 tipologias a saber: 1. Zona Consolidada, 2. Zona em Consolidação 1, 3. Zona em Consolidação 2, 4. Zona de Qualificação e 5. Zona de Requalificação. Em cada uma dessas zonas existe uma tabela informativa com as seguintes informações: Característica, Objetivos, Instrumentos e Bairros.

Merece destaque para o objetivo desta análise, a expansão dos espaços das Zonas de Qualificação e de Consolidação 2, isto porque na proposta elas avançam sobre a zona rural, a primeira mais à leste da BR-135, mas também nas proximidades das áreas de manguezais da bacia do rio do cachorros e a segunda localizada tanto à oeste, quanto a leste da BR-135, no sul e sudoeste da ilha.

A zona de qualificação margeia e avança sobre a APA-Maracanã ao sul, pertencendo a ela as Zonas de Interesse Social, a exemplo do conjunto de habitações do programa Minha Casa, Minha Vida, construído na comunidade Mato Grosso, lugar sem características urbanas, como serviços adequados de transporte, escolas, postos de saúde, comércio, farmácias, etc. Tais serviços são também carentes na parte que avançou sobre a zona rural nas proximidades da BR, que ao contrário do que diz uma das características desta zona: “áreas com baixa valorização para o mercado imobiliário”, é sim um território que tende a valorização, já que a “realização de novas geografias urbanas implica inevitavelmente o deslocamento e a despossessão. É o reflexo feio da absorção do capital pela reabilitação urbana” (HARVEY, 2011, p. 146).

Os objetivos descritos para a Zona de Qualificação são muito importantes, como melhorar a infraestrutura, incentivar a construção de habitações de interesse social, melhorar o acesso ao transporte coletivo, regularizar a situação fundiária, gerar empregos, e criar novas centralidades e espaços públicos, ou seja, tudo que a Prefeitura de São Luís não vem realizando há décadas nos territórios que necessitam destes serviços.

Em relação a Zona de Consolidação 2 a questão é ainda mais grave, já que ela grandes áreas da parte oeste, sudoeste e sul da ilha, espaços que serão destinados a construção de um porto privado ao sul da baía de São Marcos, objeto da sanha do capital



financeiro chinês, através da empresa CCCC (China Communications Construction Company), a maior empresa de infraestrutura da China, que possui previsão de investimentos em São Luís na ordem de R\$ 2 bilhões (FERNANDES, 2018) com o aval do governo estadual. Segundo o Conselho Empresarial Brasil-China, entre 2000 e 2016, o montante de investimentos anunciados pela China no Brasil foi de US\$ 80 bilhões de dólares e nos próximos anos pode movimentar US\$ 9,9 bilhão.

A prefeitura de São Luís age de forma a favorecer toda uma gama de serviços que atenderá o porto, descaracterizando do ponto de vista urbanístico, paisagístico e social aqueles territórios e suas populações. As decisões do ente municipal corroboram uma tática que se repete há anos em São Luís, o do descaso em relação ao desenvolvimento humano, que priva grande parte dos habitantes de São Luís de ter qualidade de vida e justiça social, o que configura uma tragédia amplamente anunciada nas audiências públicas do início do ano.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Diretor (PD) e a Lei de Zoneamento constituem o principal marco legal-territorial do município de São Luís. Foi constatado que uma legislação caduca e vigente sobre usos e índices urbanísticos contribui seriamente para o aprofundamento de desigualdades sócio-espaciais e permite com que os agentes do capital imobiliário se apropriem do destino da cidade a partir de sua íntima relação com o poder público e do conhecimento que possuem sobre essa lei e suas brechas.

O padrão de produção do espaço em São Luís, bem como de outras grandes aglomerações urbanas no Brasil, se destaca pela presença marcante em sua paisagem, de duas “cidades” bem distintas, uma legal, apropriada pelos grupos dominantes, com condomínios verticais e horizontais, que gozam de infraestrutura e serviços diversificados e abundantes. E outra ilegal, apropriada pelos grupos dominados, pobres e espoliados das periferias, que sobrevivem em condições precárias, que sofrem e convivem com a violência e o tráfico e residem em habitações improvisadas, quase sem acesso a itens básicos, como água potável por exemplo.

A legislação urbanística de zoneamento de 1992 (ainda vigente!) em São Luís foi realizada em gabinete por um grupo seletivo de arquitetos, urbanistas e membros do poder político, esses mesmos grupos estão a frente da revisão atual do Macrozoneamento Urbano. É enganoso supor que essa lei e essa proposta foram escritas sem o consentimento das incorporadoras/construtoras, pelo contrário, elas tiveram um papel ativo na consolidação dessa legislação, que entre outras coisas, promoveu, além de uma inoperância quanto às ZIS e às suas populações, uma ruptura nos padrões construtivos da

cidade, permitindo o aumento da quantidade de pavimentos nas construções, representado pelos edifícios nos bairros nobres da capital maranhense e também pela expansão horizontal em direção ao município vizinho de São José de Ribamar.

O planejamento urbano em São Luís, representado pelo zoneamento, tem se mostrado a favor de grupos mais abastados, que são beneficiados com maior infraestrutura urbana na chamada cidade legal. Espaços que servem também para a especulação imobiliária, inserção de escritórios, salas comerciais, edifícios para moradias, dentre outros. Em contrapartida, milhares de habitantes vivem na chamada cidade ilegal, àquela em que o Estado não se faz presente como deveria, onde os índices de violência imperam e os equipamentos urbanos são exíguos.

REFERÊNCIAS

ASSELIN, V. **Grilagem: corrupção e violência em terras do Carajás**. 2. ed. Imperatriz, MA: Ética, 2009. 176p.

BURNETT, F. L. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos**. São Paulo: Annablume, 2011. 309p.

FERNANDES, A. Chinesa investe em porto no Maranhão e estuda ferrovias. **Folha de São Paulo**, 19. mar. 2018. Mercado, 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/03/chinesa-investe-em-porto-no-maranhao-e-estuda-ferrovias.shtml>. Acesso em 10 abr. 2019.

GRAZIA, G. 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.

HARVEY, D. **Espaços de Esperança**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2006. 382p.

_____. **O enigma do Capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011. 235p.

LEFEBVRE, H. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991. 215p.

MARANHÃO, Companhia de Habitação do Estado. **Problema Habitacional do Maranhão**. São Luís. 1976.

MARCUSE, P. 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, E. 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.

RIBEIRO JUNIOR, J. R. B. **Formação do Espaço Urbano de São Luís: 1612-1991**. São Luís: Ed. do Autor/FUNC, 2001. 150p.

SANTOS, L.E.N. Estratégias do capital na produção do espaço urbano: o processo de verticalização e as desigualdades socioespaciais em São Luís, Maranhão. **Caderno de Geografia**, v. 25, n. 44, p. 191-220, 2015. Disponível em <http://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/view/9603/8046>. Acesso em 08 abr. 2019.

CIVILIZAÇÃO
OU BARBÁRIE:
o futuro da
humanidade



IX Jornada Internacional de Políticas Públicas

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

20 a 23 agosto
2019
Cidade Universitária da UFMA
São Luis, Maranhão, Brasil

Submissão de trabalhos: de 07 de janeiro a 19 de março de 2019
Informações: www.joinop.ufma.br

SANTOS, M. **Por uma Geografia Nova:** da crítica da Geografia à uma Geografia Crítica. 6. ed. São Paulo: EDUSP, 2012 (Coleção Milton Santos 2). 285p.

_____. **Da Totalidade ao Lugar.** São Paulo: Edusp, 2005, p. 21 - 41. (Coleção Milton Santos 7). 170p.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil:** Território e Sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2002. 473p.

TOPALOV, C.. **La Urbanización Capitalista:** algunos elementos para su análisis. México: Edicol, 1979. 137p.

VILLAÇA, F. 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.



Fundação
Sociedade

FAPEMA



PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA:

O controle capitalista do Plano Diretor e o agravamento da crise urbana em São Luis, MA.

Frederico Lago Burnett⁵

RESUMO: Ao subordinar a proposta de revisão do Plano Diretor de São Luis às exigências de setores empresariais em detrimento do atendimento de demandas socioambientais urgentes, a Prefeitura ameaça os recursos naturais da Ilha do Maranhão e as condições de vida e trabalho de milhares de pessoas, contribuindo decisivamente para agravar a própria capacidade técnica e financeira de gestão do solo urbano.

Palavras-chave: Plano Diretor; Gestão Urbana; Política Urbana; São Luis do Maranhão

ABSTRACT:

Subordinating the proposal of revision of the Master Plan of São Luis to the demands of business sectors in detriment of urgent socio-environmental demands, the City Hall threatens the natural resources of the Island of Maranhão and the living and working conditions of thousands of people, contributing decisively to aggravate the own technical and financial capacity of urban land management.

Keywords: Master plan; Urban Management; Urban Policy; Sao Luis, Maranhão.

1 INTRODUÇÃO

Ao aprovar recentemente a proposta de Revisão do Plano Diretor 2006, o Conselho da Cidade de São Luis - CONCID, órgão colegiado de política urbana - constituído por representantes dos poderes públicos municipal e estadual e de segmentos da sociedade civil organizada com atuação no urbano -, referendou um novo e radical projeto urbano para a capital maranhense com consequências sobre os destinos não apenas dos que moram e trabalham no município, mas com efeitos sobre toda a Ilha do Maranhão.

Ampliando o perímetro urbano em cerca de 40% sobre áreas rurais e tendo como eixo desta expansão rodovias e ferrovias de grande movimentação de trabalhadores e de capital, o novo estatuto urbano disponibiliza imensas glebas de terras para produção imobiliária com usos residenciais e industriais, ao tempo que desestabiliza práticas rurais consolidadas em centenárias regiões nas porções sul, centro e oeste do município. Porém, às consequências socioambientais que daí advirão deve ser somado o aumento exponencial

⁵ Arquiteto, Professor Adjunto IV do Curso de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão (EUMA). Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: fredlburnett@gmail.com

**CIVILIZAÇÃO
OU BARBÁRIE:
o futuro da
humanidade**



**IX Jornada
Internacional de
Políticas Públicas**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**20 a 23 agosto
2019**

Cidade Universitária da UFMA
São Luis, Maranhão, Brasil

Submissão de trabalhos: de 07 de janeiro a 19 de março de 2019
Informações: www.joinpa.ufma.br

das demandas por infraestrutura e serviços providos e mantidos pelo ente público municipal, há muito tempo no limite de sua capacidade de atendimento das necessidades urbanas. Tendo como mentor e patrocinador da proposta o Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural – INCID, vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, o novo Plano Diretor constitui para a Prefeitura Municipal de São Luis – PMSL um desafio de grande responsabilidade perante a cidade, mas principalmente para a maioria que vive em áreas precarizadas.

As dimensões significativas dessa nova delimitação da cidade não pode ser vista como contida por linhas imaginárias a separar campo e cidade, pois as características ocupacionais do solo urbano – exigindo infraestrutura e serviços necessários a atividades concentradas, diversificadas e complexas - resultam em abastecimento e excedentes a demandar escoamento e descarte. O controle de tais processos pressupõe procedimentos técnicos, normativos e fiscalizatórios indispensáveis para evitar impactos socioambientais não apenas na área ocupada, mas também no entorno imediato, com grandes possibilidades de afetar as atividades agropecuárias que continuarão a se desenvolver na vizinhança do novo espaço urbano.

Se estas relações entre urbano e rural permitem antever a delicada convivência de dinâmicas distintas e mesmo conflitantes no novo contexto municipal, cabe ressaltar um processo interno ao proposto espaço urbano ampliado, principalmente naquela porção hoje com estatuto de zona rural. Apesar do processo de elaboração e aprovação da proposta de Revisão do PD 2006 ter desconsiderado dados sobre a ocupação do que é hoje a zona rural de São Luis e ainda considerando a provável existência de glebas rurais subutilizadas ou mesmo sem atividades produtivas, parte significativa do que será o “novo urbano ludovicense” encontra-se ocupado por centenas de povoados que vivem do que extraem da terra.

Tanto em uma situação – áreas estocadas sem uso - quanto na outra – pequenos povoados em que produzem famílias camponesas - ocorrerão processos de transformação de usos e de ocupantes, imediatamente a demandar infraestrutura e serviços públicos, mas também destino e trabalho para os que serão despejados de suas áreas. O controle de tais processos por parte do poder municipal implica em determinadas pré-condições - cadastro rural atualizado, inibição de estocagem e especulação fundiárias, políticas habitacionais, geração de emprego e renda para toda uma população hoje vivendo com autonomia e que, uma vez na cidade, passará a depender de variáveis fora de seu controle.

Agravando o já exposto e dada a relevância política e econômica que a cidade-capital tem no contexto regional, os efeitos socioambientais da proposta se farão sentir mais





além dos limites municipais, impactando de forma significativa toda a Ilha do Maranhão. Com dois municípios que, historicamente, se comportam como reservas de terras baratas para as expansões residenciais populares – via produção estatal ou autoconstrução -, as buscas por novas glebas irão se intensificar, acelerando processos de conurbação hoje já sem controle quanto à regularização urbanística e fundiária.

Perante as questões apresentadas, o presente artigo procura analisar a capacidade institucional do executivo municipal de São Luis em atender as necessidades do espaço urbano a ser expandido pela revisão do PD 2006 e que, com a iminente atualização da Lei de Zoneamento de 1992, deverá resultar em fenômenos combinados de espraiamento horizontal e adensamento vertical na futura ocupação espacial, com as consequências socioambientais a eles inerentes. Para isso, inicia com a caracterização do atual espaço urbano ludovicense, constituído a partir dos Planos Diretores de 1975, sob ditadura militar, e de 1992, no período da democratização e que, complementares, determinaram as formas predominantes de produção do espaço na cidade; a seguir, o texto faz uma análise da gestão pública do solo urbano em São Luis, com destaque para os procedimentos técnicos da política urbana consolidados pela administração municipal e, nas Conclusões, são expostas as possibilidades de resistência e as alternativas ao processo que, unindo interesses privados e públicos, resultou na proposta que ameaça as condições de vida e trabalho em São Luis.

2 PLANEJAMENTO URBANO RECENTE EM SÃO LUIS

Com uma população estimada pelo IBGE, em 2018, de 1.094.667 pessoas, a cidade de São Luis somava, em 2010, 1.014.837 habitantes, dos quais 94,45% (ou 958.513 pessoas) viviam na área urbana, contra 5, 55% (56.324 pessoas) na zona rural. Comparando dados dos Censos de 2000 e 2010, observa-se uma redução na taxa de urbanização do município – ou quantitativo de pessoas vivendo no perímetro urbano -, então de 96, 17%, diminuição ocorrida quando São Luis cresceu a uma taxa média anual de 2,42%, contra 1,53% da unidade federativa e 1,63% do país (PNDU, 2018).

Ainda que sejam percentuais altos em relação aos apresentados pelo Maranhão e pelo Brasil, não se comparam com as taxas de crescimento geométrico – TCG de 1960 a 1970, que alcançaram 5,31%, elevando a população total da capital de 158.292 para 265.486 pessoas (RIBEIRO JR., 1999, p.86-88). Índice que se mostrou ainda maior na década 1970-80, quando a TCG de São Luis alcançou 5,41%, em um ritmo mantido com pequenas variações até o final do século passado (RIBEIRO JR., 1999, p.93).



Apesar de tais taxas, que elevaram vertiginosamente a população da cidade, quando comparamos a densidade demográfica de São Luís com outras sedes estaduais do país (Tabela 1), observamos que seus 1.215,69 hab./km² (IBGE, 2010) a situa na 16^a posição entre as 27 sedes estaduais do país e em último lugar nas cidades que ostentam valores de quatro dígitos.

Tabela 1 – Densidade Demográfica Capitais do Brasil

Posição	Localidade	Unidade federativa	Densidade demográfica (hab./km ²)	Área Urbana (km ²)
1	Fortaleza	Ceará	7 786,52	193,4
2	São Paulo	São Paulo	7 387,69	968,3
3	Belo Horizonte	Minas Gerais	7 167,02	282,3
4	Recife	Pernambuco	7 037,61	121,6
5	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	5 265,81	557,3
6	Natal	Rio Grande do Norte	5 105,00	108,5
7	Curitiba	Paraná	4 024,84	319,4
8	Salvador	Bahia	3 859,35	159,3
9	João Pessoa	Paraíba	3 421,30	93,2
10	Vitória	Espírito Santo	3 327,73	53,1
11	Aracaju	Sergipe	3 140,67	48,1
12	Porto Alegre	Rio Grande do Sul	2 837,52	160,7
13	Maceió	Alagoas	1 854,12	87,9
14	Goiânia	Goiás	1 776,75	256,8
15	Belém	Pará	1 315,27	126,7
16	São Luís	Maranhão	1 215,69	157,5
17	Florianópolis	Santa Catarina	627,24	31,9
18	Teresina	Piauí	584,95	111,7
19	Brasília	Distrito Federal	444,07	621
20	Cuiabá	Mato Grosso	163,88	126,9
21	Manaus	Amazonas	158,06	377
22	Palmas	Tocantins	102,90	39,3
23	Campo Grande	Mato Grosso do Sul	97,22	154,4
24	Macapá	Amapá	62,14	32,7
25	Boa Vista	Roraima	49,99	28
26	Rio Branco	Acre	38,03	44,9
27	Porto Velho	Rondônia	12,57	41,2

Fonte: Wikipédia, 2018



A explicação para a disparidade entre elevado crescimento da população e baixa densidade populacional em São Luis se encontra na maneira em que o processo de expansão urbana das cidades brasileiras foi efetivado entre nós nas décadas de 1960-70. No Maranhão, as políticas de desenvolvimento dos governos militares que expandiram a economia nacional em bases capitalistas se materializaram nas fronteiras econômicas abertas em direção à Amazônia (BARBOZA, 2013), exigindo a expansão urbana de São Luis para atender suas novas funções no concerto nacional e regional. Com a instituição do primeiro plano diretor da cidade, de 1975, a política urbana centralizada e autoritária do governo federal disponibilizou terras da União para abrigar em São Luis os milhares de moradores das zonas rurais do Maranhão em mudança para as áreas urbanas. Um fenômeno que levou as cidades maranhenses a saltarem em 50 anos (1960-2010) da ordem de 400 mil para 4 milhões de habitantes (BURNETT et al, 2016). Pressionados pelos projetos industriais que incentivavam a capitalização da agropecuária e demandavam terras ocupadas por indígenas, quilombolas e posseiros (ALMEIDA; MOURÃO, 2017), milhares de famílias camponesas se dirigiram para as cidades, sob a promessa de postos de trabalho e melhores condições de vida.

Trabalho oportunizado principalmente pelo Porto do Itaqui e suas conexões com a Estrada de Ferro Carajás e a Fábrica da Alumina, mas também pela construção de milhares de unidades habitacionais do Banco Nacional da Habitação (RIBEIRO JR., 1999), oferecendo postos de trabalho aos migrantes do campo, fenômeno recorrente no país:

Chegaram migrantes provenientes da zona rural de municípios próximos, como Santo Amaro da Imperatriz, Angelina e Rancho Queimado, assim como da região do Planalto Lageano, no interior do estado, em função das oscilações da indústria madeireira e dos setores agropecuários tradicionais, devido à modernização agrícola. As "massas recém-chegadas" encontravam emprego na "atividade econômica em franca expansão" da construção civil: "ao instante do invento de alguns milhares de emigrados", a nova atividade econômica estava "necessitada de alguns milhares de braços".¹¹ Por outro lado, representantes da indústria da construção civil manifestaram preocupações quanto aos "milhares de trabalhadores não especializados que – afastados da lavoura pela crescente mecanização – vieram se agregar nos centros urbanos" e encontraram "a construção imobiliária" como "única atividade em que se podiam engajar". (LOHN, 2001, p.167-168)

Quanto à promessa de "melhores condições de vida" em relação ao passado rural, a política de arrocho salarial e o controle sindical da ditadura militar comprovaram as limitações, para os mais pobres, de ascender socialmente em uma cidade que iniciava sua trajetória sob domínio do capital imobiliário.

**CIVILIZAÇÃO
OU BARBÁRIE:
o futuro da
humanidade**



IX Jornada Internacional de Políticas Públicas

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

20 a 23 agosto 2019
Cidade Universitária da UFMA
São Luis, Maranhão, Brasil

Submissão de trabalhos: de 07 de janeiro a 19 de março de 2019
Informações: www.joinop.ufma.br

As ações do Estado, a partir do golpe militar de 1964, podem ser vistas como um conjunto de medidas para facilitar a rápida expansão da economia em moldes capitalistas, com a participação do capital estrangeiro, e como uma enérgica forma de repressão às reivindicações populares, garantindo a necessária estabilidade política que os investidores estrangeiros exigiam.

De fato, o que se presenciou com a implantação do regime militar foi um empobrecimento geral da massa trabalhadora, uma acentuada deterioração da qualidade de vida urbana, uma brutal repressão a todo tipo de organização popular, e um disfarce ideológico requintado que apresentava o país mergulhado num reino de virtudes (OLIVEIRA, 1987, p.24).

Entre os baixos salários, que lhes impediam acesso ao consumo de bens essenciais à sua reprodução simples, e a repressão militar que cortava canais de organização e reivindicação, os trabalhadores não apenas somem da vida política nacional e local, como passam a ser exilados do próprio espaço da cidade, tornando-se também invisíveis aos olhos de toda a sociedade.

Na verdade, as tão decantadas mazelas das grandes cidades não são outra coisa senão a expressão física das condições de vida dos trabalhadores que ali vivem: a poluição, de maneira geral; a falta de saneamento básico; o caos do transporte urbano; os dramas da questão habitacional popular e as inseguranças são vividos diariamente pela população trabalhadora, dando outra dimensão ao drama dessa população, dentro e fora das fábricas. As condições de vida dos trabalhadores se agravaram, nos 20 anos do governo militar, sobretudo pela desvalorização dos salários reais e pelo aumento das distâncias entre estes e os serviços públicos oferecidos pelo governo (OLIVEIRA, 1987, p.27)

Porém, enquanto o controle da ditadura se fazia sentir duplamente sobre os trabalhadores, políticos e empresários da construção civil, polos locais do governo federal, tinham larga margem de manobra. Com as capitais consideradas áreas de segurança nacional e os prefeitos eleitos por indicação governamental, os processos de expansão urbana ficaram fora de processos de controle social. Assim, no período de 11 anos, de 1975 a 1986, 11 prefeitos se sucederam na administração da cidade (BUZAR, 2000). A já reduzida estrutura técnica dos órgãos municipais de gestão do solo, recém organizada na administração Haroldo Tavares (1971-1975) para viabilizar a estrutura viária dos novos territórios, foi seriamente comprometida e o processo de ocupação de terras públicas foi marcado por interesses da população de alta e baixa renda.

A imensa expansão horizontal da cidade, que em menos de dez anos anexou 40 mil hectares de terras aos 4 mil ocupados ao longo de 350 anos (1615-1965), consolidou um





padrão de cidade disperso, com núcleos isolados e imensas glebas ociosas servidas por infraestrutura e serviços públicos. Um modelo urbano que, ainda nascido de um planejamento tecnocrata produzido em período autoritário, se mostrou extremamente irracional do ponto de vista da economicidade da gestão pública (SERRA, 1991), sem compromisso com qualquer política de oferta de infraestrutura e serviços públicos.

Este cenário de baixa capacidade técnica municipal foi lentamente modificado a partir da democratização do país, com a normalização das eleições municipais e a constituição de um aparato de planejamento e gestão do solo urbano. Entretanto, essa superestrutura funcional se instalará a partir de um espaço urbano consolidado, com sua dinâmica hegemônica pelo mercado imobiliário (RIBEIRO, 1997) e caracterizada pela forte segregação social. Nesse contexto, as possibilidades de reversão de influências e interesses privados nas políticas urbanas são dificultadas pela frágil independência da burocracia técnica, pela dinâmica econômica da cidade, dependente da dinâmica da cadeia da construção civil, mas também por novas formas empresariais de gestão da cidade, pois:

...desde os anos 1990, com a reforma do Estado e a doção do paradigma da eficiência administrativa, o planejamento urbano é impregnado pela visão empresarial, pela interiorização de que as cidades ao competirem entre si na atração dos investimentos precisam se diferenciar (ter um produto diferenciado para oferecer). (GODOY, 2009, p.19)

Assim, subsumido em uma dinâmica em movimento, em que forças identificadas com o desenvolvimento urbano possuem canais e influências para apresentar suas propostas, será um corpo técnico local, instalado em um governo democrático, que irá elaborar a atualização e manutenção dos processos – legais e ilegais – de produção do espaço urbano em São Luis. Através do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento de 1992, uma versão moderna de planejamento urbano substitui as normativas de 1975 e oferece novas condições de produção imobiliária na cidade.

Elaborado em um período de crise fiscal pública, sem políticas de desenvolvimento urbano financiando a produção imobiliária, a prioridade em atender demandas residenciais de camadas de alta renda levam ao adensamento do aproveitamento do solo em áreas valorizadas, ensejando uma verticalização que será um novo capítulo na histórica desigualdade urbana de São Luis: ao oferecer uma determinada região da cidade para a concentração de elites, o PD 1992 aprofunda o isolamento e a invisibilidade, não apenas das periferias precarizadas da cidade, mas o próprio núcleo fundacional e seu eixo de expansão.



3. O NOVO PLANO DIRETOR: HÁ CAPACIDADE DE GESTÃO URBANA EM SÃO LUIS?

Como muitas outras cidades brasileiras, a São Luis contemporânea nasce sob regime de exceção e através dele é inserida pela primeira vez na dinâmica econômica nacional. Diferentemente do Porto da Praia Grande, que vinculava diretamente a província, mas principalmente a cidade, com o comércio europeu, o Porto do Itaqui tem vínculos regionais que alcançam o Centro-Oeste e, desde sua inauguração, em 1971 (RIBEIRO JR, 1999, p.114), a capital assume um protagonismo que lhe dá 15,7% da população estadual e 33,3% do Produto Interno Bruto do Maranhão, com o município de Imperatriz, o segundo colocado, ostentando 3,6% da população e 8,2% do PIB Estadual (IBGE, 2016).

Entretanto, o desenvolvimento do estado e, conseqüentemente, de São Luis, tem suas origens em fatores exógenos que cobram seu preço sobre a realidade local. Com o planejamento urbano contemporâneo patrocinado pelo governo federal e contando com uma equipe de especialistas alojada por curto período de tempo na estrutura municipal, são frágeis as condições de efetivação do comando técnico sobre o desenvolvimento do espaço urbano. No momento da grande transformação urbana levada a cabo na década de 1970, as exigências de ocupação das glebas da União anexadas ao município levaram a prefeitura a optar pelos novos territórios, desconsiderando o que era até então a cidade, comprimida entre os rios Anil e Bacanga (BURNETT, 2007).

Por outro lado, quando realmente se efetiva a ocupação nas novas glebas, coincidindo com a alta rotatividade dos gestores municipais, a já fragilizada equipe técnica se enfrenta com interesses diversificados que tanto na apropriação fundiária, quanto na implantação de loteamentos e conjuntos residenciais, são incapazes de analisar, ajustar e controlar. As marcas dessa contradição entre dinamismo de produção imobiliária e limitações técnicas e políticas da gestão urbana estão expressas no contraste entre os traçados viários de avenidas, que ainda hoje dão conta das demanda de tráfego, e o desenho urbano de centenas de bairros de média e baixa renda, incapazes de oferecer conexões internas a veículos e pedestres.

Ao lado das precariedades no campo da gestão do solo urbano, que fizeram dos técnicos coadjuvantes secundários nos processos de transformações urbanas de São Luis, as dificuldades financeiras da prefeitura municipal é a outra face da realidade urbana das cidade. Com históricas limitações financeiras para intervir na cidade, a PMSL sempre contou



com as ações do governo estadual que tradicionalmente produz as obras de vulto na capital, demonstrando o poder político que a cidade – em 2016 com 33% do PIB do Maranhão (IBGE, 2018) - exerce sobre gestões que deveriam atender prioritariamente as demandas urgentes para desenvolvimento da unidade federativa. Atuando de forma quase sempre sem diálogo com a municipalidade, pois a capital possui um viés oposicionista que em raras ocasiões fez coincidir gestões com identidade partidária, as chamadas obras urbanas estruturantes foram assumidas pelo poder estadual e significativamente tiveram as áreas litorâneas como locus preferencial. A construção da Avenida Litorânea, com sua primeira etapa inaugurada em 1993, e urbanização da Lagoa da Jansen, em 2001, e a duplicação e extensão das Avenidas dos Holandeses e Carlos Cunha, em 1994 (D'Eça, 2014), foram essenciais para disponibilizar, ao PD 1992 um contexto adequado para a reprodução capitalista do espaço na franja litorânea.

Sem verbas para tais obras, capazes de dinamizar a produção imobiliária de alta renda, ações sempre assumidas pelas gestões estaduais, independente de vinculação política, a prefeitura consolidou sua relevância perante os empresários enquanto reguladora do espaço urbano. A compreensão desse papel, essencial para manter canais de negociação público-privado, resultou do aprendizado por alguns técnicos da experiência do urbanismo de Curitiba (OLIVEIRA, 2000). Assim, no conjunto das transformações urbanas ensejadas pelo PD 1992, cabe registrar a criação estratégica do Instituto de Planejamento Municipal de São Luis – IPLAM, renomeado Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade – IPPC em 2005 e, a partir de 2007, Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural – INCID, sempre vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAN.

Provavelmente influenciado pelos resultados urbanísticos e políticos alcançados pelo famoso Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC (OLIVEIRA, 2000), o congênere maranhense se tornou repositório das informações urbanísticas da cidade e núcleo pensante do planejamento urbano, conservando em seu comando não apenas gestores de longa data, mas principalmente a ideologia do desenvolvimento urbano fortemente vinculada ao capital imobiliário⁶.

Provedor, nos processos de revisão e atualização da legislação urbanística, das bases estatísticas e cartográficas municipais e mentor das proposições de modificação do uso e ocupação do solo urbano, a face técnica com que o Instituto se apresenta não o tem poupado de críticas dos movimentos populares urbanos e mesmo de ações do Ministério

⁶ Como centro de “intelectuais orgânicos” da produção do espaço urbano capitalista, o INCID concentra teorias e práticas do *mainstream* urbanístico, sendo lugar de gestores, técnicos públicos, profissionais liberais e empresários que comungam de mesmos princípios e metas.



Público Estadual contra procedimentos do órgão. A partir da regulamentação dos capítulos da política urbana incluídos na CF 1988, o órgão será compulsoriamente colocado no comando nos processos participativos de planejamento urbano, o que tem se resumido à elaboração de planos diretores, mas a previsão de uma nova Lei de Zoneamento indica a consolidação de uma hegemonia no interior do CONCID.

3.1 Estrutura dos órgão de gestão urbana em São Luis

Entretanto, cabe ressaltar a fragmentada estrutura de gestão do solo urbano adotada há longa data pela PMSL. Enquanto o INCID se faz cargo das questões maiores de planejamento urbano, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação – SEMURH tem como atribuições a fiscalização da legislação urbanística, com foco na análise e aprovação de loteamentos e obras de construção, reforma, ampliação, emissão de alvarás e habite-se, controle do comércio informal, cadastro de terras municipais. Como promotor de regularização fundiária e programas habitacionais de interesse social, além da implantação de projetos viários em colaboração com a Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte, Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (sic) e o Instituto de Pesquisa e Planejamento do Município (sic). (https://www.saoluis.ma.gov.br/subportal_informacao.asp?site=116)

Também vinculada à gestão do solo urbano, a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos – SEMOSP tem como atribuições executar obras “referente aos sistemas de drenagem, abastecimento de água e de coleta de esgoto domiciliar, pela gestão da implantação e conservação do sistema viário” e a “administração dos serviços de limpeza e iluminação públicas” (https://www.saoluis.ma.gov.br/subportal_informacao.asp?site=109)

Já o Instituto Municipal da Paisagem Urbana - IMPUR, instituído em 2002, tem como atribuições projetos, obras e manutenção de praças, parques e arborização, além de campanhas educativas e parcerias público-privado para requalificar e manter áreas livres. (https://www.saoluis.ma.gov.br/subportal_informacao.asp?site=99)

A Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte – SMTT, com atividades vinculadas ao uso do solo urbano, não apresenta no seu portal (https://www.saoluis.ma.gov.br/subportal_informacao.asp?site=114) as atribuições de sua competência.

Sem qualquer proposta para instituição de subprefeituras e sem inclusão de planos regionais na Revisão do PD 2006, a gestão local segue com práticas defasadas em relação às discussões que se pautam na dinâmica urbana atual.



Os Planos Regionais das Subprefeituras integram o Sistema Municipal de Planejamento Urbano, detalham as diretrizes deste Plano Diretor Estratégico no âmbito territorial de cada Subprefeitura, articulam as políticas setoriais e complementam as proposições relacionadas às questões urbanístico ambientais em seus aspectos físicos e territoriais e demarcam os instrumentos urbanísticos e ambientais previstos nesta lei.

Compartimentadas em suas atribuições e quase sempre focadas no atendimento de demandas urgentes, os órgãos relacionados à política urbana mantêm pouco contato entre seus planejamentos e seus técnicos e, até mesmo no processo de Revisão do Plano Diretor 2006, o envolvimento institucional dos órgãos em reuniões do CONCID e nas Audiências Públicas explicitou o entendimento ser aquela uma atribuição exclusiva do INCID.

A elaboração do Diagnóstico Institucional dos municípios componentes da Região Metropolitana da Grande São Luis – RMGSL, elaborado pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC para subsidiar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI da referida RM (IMESC, 2018), constatou através de entrevistas com gestores dos órgãos da política urbana de São Luis que o isolamento institucional é regra na atividade cotidiana, exceção em raras ocasiões e que toda a proposta.

3.2 Capacidade de investimento municipal

O uso cotidiano do espaço urbano de São Luis comprova empiricamente as precárias condições que acometem tanto áreas valorizadas quanto regiões de urbanização centenária e setores periféricos da cidade. Os indicadores de moradia, pavimentação, iluminação pública, saneamento e mobilidade apontam para déficits de alto custo financeiro e que, mesmo após um período significativo de recursos públicos federais para implementação de políticas públicas, permanecem sem mudanças significativas. A opção empresarial pelo Programa Minha Casa, Minha Vida- PMCMV, que levou a criação de Zonas de Interesse Social em povoados rurais como forma de viabilizar terra barata, pouco contribuiu para a solução das carências habitacionais, pois a localização de assentamentos precários permanece mais favorável que a oferecida pelas unidades habitacionais do Programa.

Em tais condições, qual as condições financeiras do município perante o desafio de, em um contexto de crise fiscal nacional, responder às demandas de infraestrutura e serviços no novo espaço urbano proposto pela Revisão do PD 2006? Hoje com um perímetro urbano que soma 157,5 km², acrescentar 40% desta área, ou 63 km² seria acrescentar



mais do que a áreas da cidade de Vitória, que totaliza 53,1 km² (Tabela 1) e somava 327.801 habitantes urbanos em 2010.

A análise do Plano Plurianual da PMSL 2018-2021 indica uma queda tanto nas Receitas Correntes, quanto nas Receitas Tributárias do município, com valores de 2016 inferiores aos de 2015 (SÃO LUIS, 2018, p.28). E, segundo o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, São Luis “registrou índice de 0,5135 em 2016, avaliado no conceito C (gestão em dificuldade).

No que se refere à dimensão Investimentos, “a capital maranhense registrou, em 2016, o índice de 0,3168”, sendo “avaliada no conceito D, a situação do município foi classificada com gestão crítica em Investimento” (SÃO LUIS, 2018, p.31).

O quadro de investimentos para a rubrica Desenvolvimento Urbano e Mobilidade no quadriênio 2018-2021 soma um total de R\$ 1.120.780.407,60, tem como principais subprogramas Resíduos Sólidos e Limpeza Urbana R\$ 532.260.000,00; Infraestrutura Urbana R\$ 232.448.043,30 e Iluminação Pública, R\$ 308.173.203,00, que totalizam R\$ 1.072.847.246,30 ou 95% do total dos investimentos previstos para os setores. Desta forma, os subprogramas Novas Moradias; Regulação do Território; Água, Esgoto e Drenagem; Transporte Público e Semipúblico; Operação de Trânsito e São Luis Cidade Jardim contam com R\$ 47.933.161,30 ou 11.983.290,32 para cada ano do PPA (SÃO LUIS, 2018, p.64).

3 CONCLUSÃO

Com 1.094.667 habitantes estimados pelo IBGE em 2018, dos quais 95%, ou 1.039.933 pessoas, morando na área urbana de São Luis, se mantermos a mesma densidade populacional para o novo território, que corresponde a 40% do atual, teríamos 415.973 novos moradores na cidade. A esta população, que não seria alcançada em prazo inferior a uma geração, o poder público deverá oferecer moradia, educação, saúde, segurança pública, cultura e lazer, que seria financiados em parte por taxas cobradas pelo ente municipal. Infelizmente, o processo de expansão urbana não se dá através de fórmulas matemáticas e, considerando processos anteriores de ocupação de áreas anexadas à cidade, o mais provável é uma ocupação rarefeita de fora para dentro, de longe para perto, sistemática que corresponde a controlar a valorização da terra não apenas pela distância de sua localização às áreas centrais, mas principalmente em função da disponibilidade de infraestrutura e serviços.



Tanto a fragmentação funcional dos órgãos de gestão do solo em São Luis, quanto a capacidade política da própria PMSL em exercer sua autoridade como controladora do solo urbano, indicam a prevalência de processos à margem de procedimentos legais de aprovação competente e mesmo de expedientes escusos para assegurar a posse de áreas com valorização anunciada. Nestes casos, cabe considerar que muitas ações já estejam ocorrendo, visando assegurar a posse das ainda hoje áreas rurais.

A atitude de descompromisso social e ambiental dos representantes do poder estadual e municipal no processo de Revisão do PD 2006, tanto dentro do CONCID quanto nas audiências públicas, indica que a sociedade não deve esperar resistências e aplicação da lei na “corrida ao ouro” que se avizinha. Ainda que a efetiva aprovação da nova legislação dependa do parecer da Câmara Municipal de São Luis, fortemente aliada e identificada com os interesses do executivo municipal, cabe desde já organizar a resistência urbana e rural ao desastre socioambiental que se avizinha. Aos estudos sobre os efeitos negativos e os interesses particulares beneficiados pela nova legislação devem ser somadas ações concretas de organização em bairros e povoados em defesa da terra e do direito ao espaço urbano e rural que cada cidadão deve ter.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. W. B; MOURÃO, L. **Questões agrárias no Maranhão contemporâneo**. Manaus: UEA Edições, 2017, 124p.

BARBOZA, Zulene Muniz. O global e o regional: a experiência de desenvolvimento no Maranhão contemporâneo. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Universidade Regional de Blumenau, outono, 2013, p. 113-128.

BURNETT, Frederico Lago. Da cidade unitária a metrópole fragmentada: crítica a constituição da São Luis moderna. In LIMA, Antonia Jesuíta (Org.) **Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 173-198.

BURNETT, F. L.; OLIVEIRA, A.; MELO, J.; DUTRA, L. **Planejamento e Gestão de Cidades no Maranhão: o executivo municipal e o controle do solo urbano**. São Luis: EDUEMA, 2016. Disponível em http://www.ppdsr.uema.br/wp-content/uploads/2016/01/Planejamento_e_Gesta%CC%83o_de_Cidades_no_Maranha%CC%83o2.pdf acesso em 18 abr. 2019.

BURNETT, F. L. **Latifúndio urbano: o plano diretor a serviço do Capital**. Movimento de Defesa da Ilha, 04 fev. 2019. Disponível em <<http://defesadailha.hospedagemdesites.ws/defesadailha/2019/02/04/urbanista-alerta-caso-aprovada-da-forma-que-esta-revisao-do-plano-diretor-de-sao-luis-incentivara-grilagem-despejos-e-violencias-contra-grupos-fragilizados-da-sociedade/>> acesso em 16 abr. 2019.

BUZAR, Benedito. **Prefeitos de São Luís no Século XX**. O Estado do Maranhão, São Luís, 1. out. 2000, Caderno Especial.



CARVALHO, H. F. **Urbanização em São Luis: entre o institucional e o repressivo.** Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais - PPGCS, Universidade Federal do Maranhão - UFMA, São Luis, 2005. Disponível em: www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_docman&task=doc...gid... acesso 08 abr. 2019.

D'EÇA, Marco Aurélio. 30 anos de oposição em São Luis: só os governadores fizeram.... 10 fev. 2014. Disponível em <https://www.marcoareliodeca.com.br/2014/02/10/30-anos-de-oposicao-em-sao-luis-so-os-governadores-fizeram/>. Acesso em 15 abr. 2019

GODOY, A. M. G. **Mercado imobiliário? Planejamento público? Qual a controvérsia na ocupação do solo urbano.** Textos de Economia, Florianópolis, v. 12, n.1, p. 11-37, jan./jun. 2009. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/download/2175-8085.../11181> acesso em 16 abr. 2019.

GONÇALVES, F. M.; MEYER, L. F. V. **Os Planos Regionais das Subprefeituras de São Paulo.** XVII ENANPUR, São Paulo, 2017. Disponível em http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sesses_Tematicas/ST%202/ST%202.5/ST%202.5-04.pdf acesso em 25 abr. 2019.

IBGE. São Luis, Panorama 2018. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/sao-luis/panorama> acesso em 22 abr. 2019.

IMESC. **Diagnóstico Institucional da Região Metropolitana da Grande São Luis.** Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano; Agencia Executiva Metropolitana; Governo do Estado do Maranhão, 2018. Disponível em <http://www.secid.ma.gov.br/pddi/> acesso em 26 abr. 2019.

Lista de capital por densidade populacional. Wikipédia. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_capitais_do_Brasil_por_densidade_populacional acesso em 26 abr. 2019

LOHN, R. L. **Espaço urbano brasileiro: entre a ditadura e a democracia – o caso de Florianópolis, SC (1964-1990).** Est. Hist., Rio de Janeiro, vol. 24, nº 47, p. 162-181, janeiro-junho de 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/eh/v24n47/n47a09.pdf> acesso em 15 abr. 2019

OLIVEIRA, S. M. F. **Os trabalhadores urbanos e a ditadura militar.** Rev. Adm. Pub., Rio de Janeiro, 21(2):24-36, abr./jun. 1987. Disponível em bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/9770/8793 acesso em 12 abr. 2019

OLIVEIRA, D. **Curitiba e o mito da cidade modelo.** Curitiba: UFPR, 2000.

PNDU. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fundação João Pinheiro. Disponível em http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sao-luis_ma acesso em 08 abr. 2019.

RIBEIRO JR, J. R. **Formação do espaço urbano de São Luis.** São Luis: FUNC, 1999, 153p.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados.** As formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, IPPUR, 1997.352p.