



Revista de Políticas Públicas

ISSN: 2178-2865

revistapoliticasp-publicas@ufma.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Lago Burnett, Frederico; Neves dos Santos, Luiz Eduardo; Zagallo, José Guilherme

PLANEJAMENTO E CAOS URBANO NO BRASIL PERIFÉRICO:
participação truncada, espaço privatizado, crise fiscal em São Luís, Maranhão

Revista de Políticas Públicas, vol. 24, 2020, pp. 556-576

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321165167030>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto



PLANEJAMENTO E CAOS URBANO NO BRASIL PERIFÉRICO: participação truncada, espaço privatizado, crise fiscal em São Luís, Maranhão

Frederico Lago Burnett¹
José Guilherme Zagallo²
Luiz Eduardo Neves dos Santos³

Resumo

Este texto analisa o processo de revisão do Plano Diretor de São Luís, Maranhão que, aprovado em 2006 com apoio de movimentos populares, passa em momento de desmobilização social a expressar interesses do capital privado em aliança com o poder público estadual e o municipal. Visando expandir a inserção internacional do Maranhão, a proposta amplia o perímetro urbano como estratégia para negócios milionários num contexto de crise fiscal pública, ameaçando comunidades rurais tradicionais e recursos ambientais sob proteção estadual e a federal. Após análise do processo no Conselho da Cidade e nas Audiências Públicas, o texto expõe o histórico dos Planos Diretores em São Luís, responsáveis pela estrutura urbana desigual da cidade e constata as consequências socioambientais da proposta atual, muito além do controle da capacidade técnica e da situação financeira da gestão municipal.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Periferia. Capital Privado. Crise Fiscal. São Luís.

URBAN PLANNING AND CHAOS IN PERIPHERAL BRASIL: truncated Participation, Privatized Space, Fiscal Crisis in São Luis, Maranhão

Abstract

This text analyzes the revision process of the São Luis, Maranhão Master Plan, which, approved in 2006 with the support of popular movements, is now at a time of social demobilization to express private capital interests in alliance with the state and municipal public authorities. Aiming to expand the international insertion of Maranhão, the proposal expands the urban perimeter as a strategy for millionaire businesses in a context of public fiscal crisis, threatening traditional rural communities and environmental resources under state and federal protection. After analyzing the process in the City Council and in Public Hearings, the text exposes the history of the master plan in São Luis, responsible for unequal urban structure of the city and notes the socio-environmental consequences of the current proposal, far beyond the control of outdated technical capacity and critical financial situation of municipal management.

Keywords: Urban planning. Periphery. Private Capital. Fiscal Crisis. São Luis

Artigo recebido em: 10/11/2019. Aprovado em: 11/02/2020

¹ Arquiteto. Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão . Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo, do Curso de Especialização em Assessoria Técnica para o Habitat Urbano e Rural e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão. E-mail: fredlburnett@gmail.com

² Advogado - Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) .E-mail: guilhermezagallop@gmail.com

³ Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão e doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará. Professor do Curso de Licenciatura em Ciências Humanas - Habilitação História/Filosofia da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: dugeografo@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Ao aprovar recentemente a proposta de Revisão do Plano Diretor 2006, o Conselho da Cidade de São Luís (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 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 coloca para a Prefeitura Municipal de São Luís (PMSL), em fase final de gestão, o desafio de atendimento das demandas de infraestrutura e serviços para toda a cidade, mas principalmente para a maioria que hoje vive nas inúmeras e adensadas 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 Luís 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, ocorrerá 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 fundiária, 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 analisa o processo de revisão do Plano Diretor de 2006, com foco nos interesses subjacentes à proposta aprovada com apoio explícito de setores do Capital e das gestões públicas estadual e municipal, avaliando seus impactos socioambientais, bem como a capacidade institucional do executivo municipal de São Luís 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 pelo histórico da revisão do Plano Diretor de 2006, com os procedimentos do Conselho da Cidade que comprometeram a participação social em sua elaboração e a falta de estudos técnicos atualizados sobre a realidade socioespacial do município que justificam, do ponto de vista das demandas da maioria da população; a seguir, a partir da 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; finalizando, o texto faz uma análise da capacidade de gestão pública sobre o solo urbano em São Luís, com destaque para os procedimentos técnicos da política urbana

consolidados pela administração municipal para, nas Conclusões, expor a necessidade de resistência ao processo que, unindo interesses privados e públicos, ameaça as condições de vida e trabalho da população de São Luís.

2 A PROPOSTA DE REVISÃO 2019 DO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS

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 Urbano 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 a consequente 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 leis 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 A 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 acrescidos, na proposta de 2019, um total de 141 artigos seria alterado/incluído/excluído, 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.

2.2.1 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, caso 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 reduzidas 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 foram atribuídas 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 2017¹, bem como a possível responsabilidade por contaminação de águas superficiais e subterrâneas e de peixes por metais pesados.

2.2.2 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 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 à 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, e a desconsideração de um mapa hidrogeológico 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, já 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 O ZONEAMENTO DE 1992 E A PROPOSTA DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR

3.2 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 e 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 socioespaciais.

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 técnicos, principalmente arquitetos e urbanistas, sem nenhum diálogo com a sociedade civil, algo comum no Brasil à época. Este grupo de especialistas compôs, posteriormente, a equipe do Instituto de Pesquisa e Planejamento do Município (IPLAM), órgão criado pela mesma lei do Plano Diretor e hoje INCID, Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural.

O zoneamento de 1992 ainda está vigente, originalmente 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 11. Zona Rural) e 12 corredores viários.

Passados 28 anos, algumas modificações e acréscimos pontuais na lei foram grandes responsáveis por desencadear diferenças geográficas profundas no município: concentração de condomínios horizontais, verticais e shopping centers em determinados bairros, aumentando sobremaneira o valor do preço da terra, formando enclaves, macrocefalia urbana e segregação socioespacial (SANTOS, 2015). Em decorrência de tais dinâmicas induzidas pelo zoneamento, que, entre outros fatores, obteve-se o aumento da renda terra, da conurbação com São José de Ribamar, do avanço urbano desenfreado em direção às zonas de proteção ambiental, e se reforçou o descaso com as Zonas de Interesse Social, caracterizadas por assentamentos de baixa renda, irregulares e consolidados ou áreas sub-aproveitadas. Ao não realizar uma política efetiva de qualificação dessas áreas, pois as ações públicas existentes se resumem a situações críticas para remanejamento de famílias por parte da administração municipal – um número ínfimo se comparado a grande demanda –,

a prefeitura de São Luís não consegue sustar o crescimento e o adensamento dos bairros precarizados.

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”. A legislação urbanística auxilia 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 pode se reproduzir e é monopolizável” (TOPALOV, 1979, p. 135, tradução nossa).

Para Marcuse, (2004, p. 24), “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 aquele 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).

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

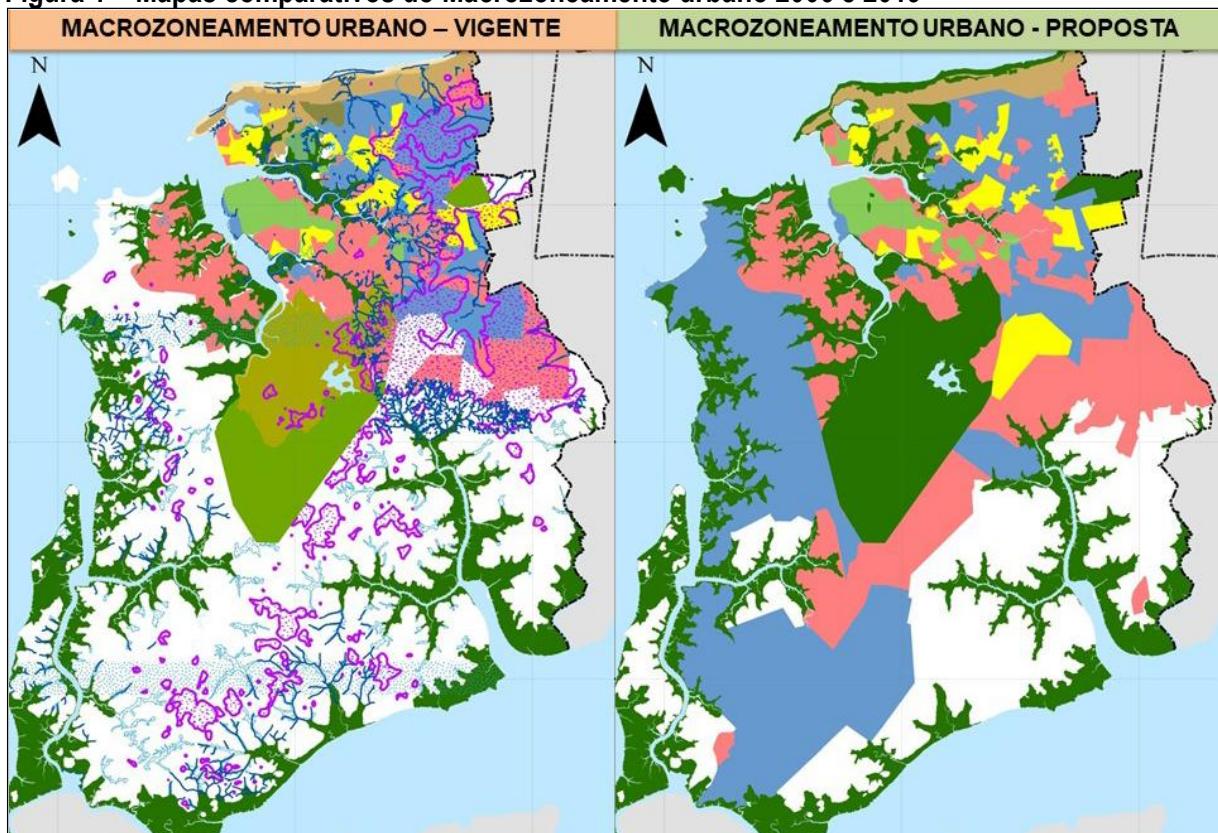
A nova proposta de revisão do Macrozoneamento Urbano de 2006, como já explicitado, retira 41% do território da Zona Rural e subdivide-se em cinco tipologias, a saber: 1. Zona Consolidada, 2. Zona em Consolidação 1, 3. Zona em Consolidação 2, 4. Zona de Qualificação e 5. Zona de Requalificação. Em cada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

Merce destaque para o objetivo desta análise, a expansão dos espaços das Zonas de Qualificação e de Consolidação 2 (em azul no Mapa da Figura 1), 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 à leste da BR-135, no sul e sudoeste da ilha.

A zona de qualificação (cor rosa no Mapa 1) 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, com serviços inadequados de transporte, carência de escolas, postos de saúde, comércio,

farmácias, etc. Tais serviços são também carentes na parte que avançou sobre a zona rural nas proximidades da BR-135, 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).

Figura 1 – Mapas comparativos do Macrozoneamento urbano 2006 e 2019



Fonte: SÃO LUIS, (2006 e 2019)

Os nobres objetivos sociais descritos para a Zona de Qualificação – 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, todo o conteúdo que a Prefeitura de São Luís não vem realizando há décadas nos territórios que necessitam destes serviços e já presentes de forma expressa no Plano Diretor 2006 e nunca efetivado.

Em relação à Zona de Consolidação 2, a questão é ainda mais grave, já que ela abrange 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 2007 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 (CARIELLO, 2017). Isto demonstra a importância que a periferia capitalista, no contexto global, adquire para os objetivos do grande capital, vista por Costa (2015, p. 132) como “espaço (ou campo) fundamental para as soluções espaciais às crises de acumulação, bem como uma escala possível para a inserção desigual de diversos territórios no mercado mundial”. Portanto, a escala da cidade, do município e da metrópole também é utilizada para a reprodução do capital, o porto privado com pesados investimentos chineses em São Luís é um exemplo.

Através da proposta de revisão do PD, a prefeitura de São Luís se associa aos interesses do governo do estado e age de forma a favorecer toda a 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, a prioridade dada pela política urbana aos interesses privados em detrimento e descaso em relação ao desenvolvimento humano, privando grande parte dos habitantes de São Luís de qualidade de vida e justiça social, uma tragédia amplamente anunciada e denunciada, desde o início de 2019, nas audiências públicas.

4 O NOVO PLANO DIRETOR DE SÃO LUIS E A CAPACIDADE DE GESTÃO URBANA DO EXECUTIVO MUNICIPAL

4.2 A Gestão do solo urbano na São Luís contemporânea

Como outras cidades brasileiras, a São Luís 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 JUNIOR, 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 (MARANHÃO, 2016).

Entretanto, o desenvolvimento do estado e, consequentemente, de São Luís, 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 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 demandas 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 Luís, as dificuldades financeiras da prefeitura municipal é a outra face da realidade urbana da 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 lócus 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 Luís (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 congênero 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 imobiliário².

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 tem poupar de críticas dos movimentos populares urbanos e mesmo de ações do Ministério 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.

4.3 A estrutura dos órgãos de gestão urbana em São Luís

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)³.

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”.⁴

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-privadas para requalificar e manter áreas livres⁵.

A Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte – SMTT, com atividades vinculadas ao uso do solo urbano, não apresenta no seu portal⁶ as atribuições de sua competência.

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.

Compartimentados em suas atribuições e quase sempre focados 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 Luís (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 Luís, que o isolamento institucional é regra na atividade cotidiana, exceção em raras ocasiões e que toda a proposta.

4.4 A capacidade de investimento municipal em São Luís

O uso cotidiano do espaço urbano de São Luís comprova empiricamente as precárias condições que acometem tanto áreas valorizadas quanto regiões de urbanização centenária e setores periféricos da cidade, claro que com diferenças astronômicas entre tais espaços. 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 tal contexto, quais as condições financeiras do município perante o desafio de, em uma situação de crise fiscal nacional e políticas de “Estado mínimo”, 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, 2017, p.28). E, segundo o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, São Luís “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, 2017, 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, e 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 Luís Cidade Jardim contam com R\$ 47.933.161,30 ou 11.983.290,32 para cada ano do PPA (SÃO LUIS, 2017, p. 64).

A baixa capacidade de intervenção urbana da Prefeitura se expressa historicamente e o PROBACANGA, programa de Remoção Involuntária da Bacia do Bacanga, iniciado em 2007 através de financiamento milionário do Banco Mundial e que ainda hoje não alcança 20% da meta (CASTRO, 2016), é a comprovação dessa limitação técnica da instituição. Por outro lado, recentes financiamentos tomados junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para obras do Programa de Revitalização do Centro Histórico de São Luís, no valor de 13.590.000 dólares americanos (SÃO LUIS, 2019), demonstram a recorrente necessidade que a municipalidade tem de captar vultosos empréstimos para investimentos nas áreas da cidade, comprovando em ambos os casos a baixa condição de assumir compromissos implícitos na atual proposta do Plano Diretor 2019.

5 CONCLUSÕES

Fazendo uma leitura transversal e multidisciplinar sobre a Revisão do Plano Diretor de São Luís, o artigo pretendeu demonstrar o descompromisso que o processo adotou perante a imensa maioria da população marginalizada dos benefícios de viver na cidade, a frágil, senão inexistente, justificativa socioambiental da proposta, com suas profundas consequências de longa duração que irão acarretar para o futuro urbano de São Luís, haja visto as limitadas condições de planejamento e controle técnico da produção do espaço e quase nula capacidade de oferta de infraestrutura e serviços para o modelo de cidade projetada pela proposta: fragmentada, de baixa densidade e estendida em inúmeros polos determinados exclusivamente pelos interesses mercantis.

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 exigida 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% da zona rural do Município, de 162 hectares nas áreas de recarga de aquíferos e de 11,5 hectares nas áreas de dunas e de zonas de relevante interesse ecológico do Maracanã e do Sítio Santa Eulália, evidencia a construção de uma cidade a serviço de interesses empresariais e não das necessidades sociais e ambientais. Assim, forçoso é concluir que o Poder Executivo Municipal conduziu o processo de revisão do Plano Diretor de São Luís visando atender, prioritariamente, interesses do setor empresarial.

O padrão de produção do espaço em São Luís, 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, produzida pelos grupos dominados, pobres e espoliados das periferias, que sobrevivem em condições precárias, 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 à frente da revisão atual do Macrozoneamento. É enganoso supor que essa lei e essa proposta foram escritas sem o consentimento das incorporadoras/construtoras, pelo contrário, elas têm um papel ativo na construção dessa legislação, que entre outras coisas, possibilitará, 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 aos municípios vizinhos.

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 raros.

Com 1.094.667 habitantes estimados pelo IBGE em 2018, dos quais 95%, ou 1.039.933 pessoas, morando na área urbana de São Luís, em se mantendo 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 seriam 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 anexas à cidade, a lógica capitalista tenderá para 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 Luís, 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 de especulação 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 Luís, 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. Os estudos sobre os efeitos socioambientais negativos e os interesses particulares beneficiados pela nova legislação devem ser acompanhados de 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

BURNETT, F. L. 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.

CARIELLO, T. Por que a China está investindo no Brasil? **El País**, 05 dez. 2017. Disponível em:https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/06/opinion/1512516006_115426.html. Acesso em: 10 dez. 2019.

CASTRO, R. A. **Os reassentamentos involuntários em programas de urbanização e de saneamento: os casos PROMABEN, PROSAMIM E PROBACANGA**. URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2016 set./dez., n.8, v.3, 425-437. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v8n3/2175-3369-urbe-2175-3369008003AO010.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2019.

COSTA, C. R. R. **O litoral do Maranhão, entre segredos e descobertas**: a fronteira de expansão do turismo litorâneo na periferia do Brasil. 2015. 264f. (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo-USP, São Paulo, 2015.

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

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

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.

INCID. Revisão da Legislação Urbanística da Cidade. Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural. Disponível em: <https://www.agenciasaoluis.com.br/site/legislacao-urbanistica-saoluis>. Acesso em: 1 maio 2019.

MARANHÃO. Produto Interno Bruto dos Municípios do Estado do Maranhão. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento - SEPLAN; Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC, 2016. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/files/2019/03/PIB-dos-Munic%C3%ADpios-do-Maranh%C3%A3o-2016.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2019.

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, Otília et. al. (orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

OLIVEIRA, D. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba: EDUFPR, 2000. 202p.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: _____. (orgs.) **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2012. p.103-118.

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

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: 8 abr. 2019.

SÃO LUÍS. Lei 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. Disponível em: https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/1188_3-lei_n._3.253_de_29.12.1992_d.o.m._n.88._pags._06-27.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. **Lei 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. Disponível em: https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/1188_3-lei_n._3.253_de_29.12.1992_d.o.m._n.88._pags._06-27.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. **Lei nº 4.611, de 18 de maio de 2006.** Dispõe sobre o Conselho da Cidade de São Luís e o Fundo Municipal do Conselho da Cidade, e dá outras providências. São Luís, 2006. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ma/s/sao-luis/lei-ordinaria/2006/461/4611/lei-ordinaria-n-4611-2006-dispoe-sobre-o-conselho-da-cidade-de-sao-luis-e-o-fundo-municipal-do-conselho-da-cidade-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 ago. 2019.

PLANEJAMENTO E CAOS URBANO NO BRASIL PERIFÉRICO: participação truncada, espaço privatizado, crise fiscal em São Luís, Maranhão

_____. **Lei nº 4.669, de 11 de outubro de 2006.** Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do município de São Luís, e dá outras providências. São Luís, 2006. Disponível em: <http://www.gepfs.ufma.br/legurb/LEI%204669.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2019.

SÃO LUÍS. Anexo III, Mapa de Macrozoneamento Urbano. Lei n 4.669 de 11 de outubro de 2006 sobre o Plano Diretor do Município de São Luís e dá outras providências. Disponível em: [file:///C:/Users/positivo/Downloads/PLANO%20DIRETOR%202006%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/positivo/Downloads/PLANO%20DIRETOR%202006%20(1).pdf). Acesso em: 20 jan. 2020.

SÃO LUÍS. Câmara Municipal. Anexo III, Mapa de Macrozoneamento Urbano. Projeto de Lei que Altera a Lei n 4.669 de 11 de outubro de 2006 sobre o Plano Diretor do Município de São Luís e dá outras providências, 2019. Disponível em: <https://www.camara.slz.br/plano-diretor/>. Acesso em: 20 jan. 2020.

SÃO LUIS. PPA – Plano Plurianual 2018-2021. São Luis, 2017. Disponível em http://transparencia.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/2419_ppa_2018-2021_vf.pdf. Acesso em: 8 abr. 2019.

SÃO LUIS. Licitação Pública Nacional. Central Permanente de Licitação – CPL, 2019. Disponível em file:///C:/Users/Frederico/Downloads/003_19_edital_lpn_sempe.pdf. Acesso em: 19 jan. 2019.

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

Notas

¹ Estudo de Dimensionamento da Rede de Monitoramento da Qualidade do Ar, Complementar ao EIA RIMA do Distrito Industrial de São Luís.

² Como campo 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 dos mesmos princípios e metas.

³ https://www.saoluis.ma.gov.br/subportal_informacao.asp?site=116.

⁴ https://www.saoluis.ma.gov.br/subportal_informacao.asp?site=109.

⁵ https://www.saoluis.ma.gov.br/subportal_informacao.asp?site=99.

⁶ https://www.saoluis.ma.gov.br/subportal_informacao.asp?site=114.