

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

LILA BARBOSA COSTA

**CENTRALIDADE FORMAL DO PLANO DIRETOR NO PLANEJAMENTO DAS
CIDADES BRASILEIRAS E O DIREITO A CIDADE:** contradições e desafios
pertinentes a São Luís (MA/Brasil)

São Luís

2019

LILA BARBOSA COSTA

**CENTRALIDADE FORMAL DO PLANO DIRETOR NO PLANEJAMENTO DAS
CIDADES BRASILEIRAS E O DIREITO A CIDADE: contradições e desafios
pertinentes a São Luís (MA/Brasil)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) como requisito para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Raimunda Nonata do Nascimento Santana

São Luís
2019

LILA BARBOSA COSTA

**CENTRALIDADE FORMAL DO PLANO DIRETOR NO PLANEJAMENTO DAS
CIDADES BRASILEIRAS E O DIREITO A CIDADE: contradições e desafios
pertinentes a São Luís (MA/Brasil)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) como requisito para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Raimunda Nonata do Nascimento Santana

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Raimunda Nonata do Nascimento Santana
(Orientadora)

Profa. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira

Profa. Dra. Mariana Cavalcanti Braz Berger

Ao meu esposo, companheiro de todas as horas, por sua paciência e carinho dedicados para que eu chegasse a mais essa etapa da minha vida, por todo incentivo e apoio diante das adversidades.

Aos meus familiares e amigos que contribuíram na minha caminhada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por permitir mais essa experiência de vida, e pelas bênçãos concedidas em minha vida acadêmica e profissional.

Ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), por todos os ensinamentos e oportunidades de aprendizado.

À minha orientadora, Profa. Dra. Raimunda Nonata do Nascimento Santana, por sua paciência, dedicação e caráter exemplar em todos os momentos, cruciais para que eu chegasse até aqui.

À minha família, especialmente aos meus pais, Vânia e Francisco, por terem acreditado no meu futuro e sempre apoiarem minhas escolhas.

Aos discentes da Turma de Mestrado e Doutorado 2016 do Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), por todas as experiências e análises compartilhadas, que propiciaram ricas oportunidades de reflexão e aprendizado.

Aos amigos, Rosivaldo Silva, Stella Gomes, Luane Reis, Brenda Soares, Yasmim Pereira, pela amizade, atenção, contribuição, preocupação, torcida e carinho desprendidos durante toda essa jornada.

Ao meu esposo Darlon, por sua presença e apoio incondicional, especialmente nos momentos de pouca inspiração.

Às Professoras, Profa. Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira, Profa. Dra. Mariana Cavalcanti Braz Berger e Profa. Dra. Salviana de Maria Pastor Sousa, pela participação, sugestões e direcionamentos realizados nas bancas de qualificação.

A todos os servidores do Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), pela disposição e carinho dedicado em cada orientação e informação.

As demais pessoas, que de algum modo colaboraram para elaboração deste trabalho.

RESUMO

Análise da relação entre Plano Diretor e o direito à cidade na particularidade brasileira, tendo como premissa o reconhecimento de que, à revelia do agravamento da questão urbana, este instrumento de política urbana, conforme previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001) persiste como orientador do planejamento e da gestão urbana municipal na direção da concretização desse direito em cidades do Brasil. Aborda aportes teórico-conceituais, político-propositivos e jurídico-legais pertinentes à construção do direito à cidade, destacando a especificidade dos textos constitucionais e infraconstucionais produzidos na esfera da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e do Estatuto da Cidade. Reconhece contradições entre a previsão constitucional e a realidade de negação desse direito em cidades brasileiras e entre a compreensão do Plano Diretor como espaço de participação e seus processos concretos de institucionalização. Para o aprofundamento da análise, considera o processo de constituição do urbano no município de São Luís (Maranhão/Brasil), enfatizando aspectos da relação do Estado com a cidade materializada na ação pública municipal quanto ao planejamento urbano e à formulação de planos diretores. Delimita sujeitos políticos, mediações institucionais e experiências participativas pertinentes ao percurso (formulação, vigência e revisão) do Plano Diretor Participativo de 2006, demarcando, mediante contradições, inconsistências, omissões, seu significado para a afirmação de interesses empresariais-capitalistas, enfraquecimento da participação popular e ineficiência quanto a possibilidades mais substantivas de concretização do direito à cidade. Conclui que, nesta conjuntura histórica, são inequívocos os indicativos da regressividade do Estado brasileiro na formulação de políticas públicas urbanas e consolidação de institucionalidades favoráveis à concretização do direito à cidade. São processos que apequenam, ainda mais, institutos legais como o Plano Diretor e ampliam os desafios dos sujeitos políticos e profissionais comprometidos com a defesa dos direitos sociais, especialmente o direito à cidade no Brasil.

Palavras-chave: Questão Urbana. Direito à cidade. Planejamento Urbano. Estatuto da Cidade. Plano Diretor. Plano Diretor Participativo de São Luís de 2006.

ABSTRACT

Analysis of the relationship between the Master Plan and the right to the city in Brazilian particularity, based on the recognition that, without considering the aggravation of the urban issue, this urban policy instrument, as provided for in the City Statute (Federal Law No. 10.257 / 2001) persists as guiding of the planning and the municipal urban management in the direction of the realization of this right in cities of Brazil. It addresses the theoretical-conceptual, political-propositional and court-legal contributions pertinent to the construction of the right to the city, highlighting the specificity of the constitutional and infraconstitutional texts produced in the sphere of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 and of the City Statute. It recognizes contradictions between the constitutional prediction and the reality of denial of this right in Brazilian cities and between the understanding of the Master Plan as a space for participation and its concrete processes of institutionalization. In order to deepen the analysis, he considers the process of constituting the urban in the municipality of São Luís (Maranhão / Brazil), emphasizing aspects of the relationship between the State and the city materialized in the municipal public action regarding urban planning and the formulation of master plans. It delimits political subjects, institutional mediations and participatory experiences pertinent to the course (formulation, validity and revision) of the Participatory Master Plan of 2006, demarcating, through contradictions, inconsistencies, omissions, their meaning for the assertion of corporate-capitalist interests, weakening of popular participation and inefficiency as to the more substantive possibilities of realizing the right to the city. It concludes that, in the current historical conjuncture, the indications of the regressivity of the Brazilian State in the formulation of urban public policies and consolidation of institutions favorable to the realization of the right to the city are unequivocal. These are processes that even lessen legal institutes such as the Master Plan and amplify the challenges of political and professional subjects committed to the defense of social rights, especially the right to the city in Brazil.

Keywords: Urban Issue. Right to the city. Urban planning. Statute of the City. Master plan. Participatory Master Plan of São Luís, 2006.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: definições centrais...	46
Quadro 2	Conjuntos habitacionais (SFH/BNH/COHAB) em São Luís (1967-1988).....	65
Quadro 3	Principais alterações propostas ao texto do PDP de São Luís de 2006.....	94

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Reconstituição Digital do Zoneamento de São Luís (1936).....	58
Figura 2	Organograma INCID.....	76
Figura 3	Divulgação da 6º Conferência Municipal da Cidade.....	89
Figura 4	Divulgação das Oficinas de Qualificação para Revisão do PDP de São Luís.....	90
Figura 5	ZEIS localizada na Área Rural de São Luís.....	104
Figura 6	Macrozoneamento Ambiental da Comunidade Cajueiro.....	105

LISTA DE SIGLAS

ACM - Associação Comercial do Maranhão
ALUMAR - Consórcio de Alumínio do Maranhão
ANSUR - Associação Nacional do Solo Urbano
ATME - Área Total Máxima de Edificação
BB - Banco do Brasil
BDM - Banco de Desenvolvimento do Maranhão
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH - Banco Nacional de Habitação
CAEMA - Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão
CAU - Conselho de Arquitetura de Urbanismo
CAU/UEMA - Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão
CEF - Caixa Econômica Federal
CFB - Constituição Federal Brasileira
COADEGS - Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís
COHAB - Companhias Habitacionais
CONCID - Conselho da Cidade de São Luís
CONCIDADES - Conselho Nacional das Cidades
CVRD - Companhia Vale do Rio Doce
DISAL - Distrito Industrial de São Luís
DPE - Defensoria Pública do Estado
EGGEM - Escola de Governo e Gestão Municipal
FAUUSP - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FECOMERCIO - Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Maranhão
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIEMA - Federação das Indústrias do Estado do Maranhão
FNE - Federação Nacional dos Engenheiros

FNRU - Fórum Nacional da Reforma Urbana
FJP - Fundação João Pinheiro
FUMPH - Fundação Municipal de Patrimônio Histórico
GEDMMA - Grupo de Estudos Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente
IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAP - Institutos de Aposentadoria e Pensões
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBASE - Instituto Brasileiro de Análise Social e Econômica
IBGE - Instituto de Geografia e Estatística
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IMESC - Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
IMPUR - Instituto Municipal de Paisagem Urbana
INCID - Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural
IPEA - Instituto de Pesquisa Aplicada
IPPC - Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade
IPPLAM - Instituto de Pesquisa e Planejamento Municipal
LUOPSU - Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo Urbano
MDF - Movimento de Defesa do Favelado
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MPMA - Ministério Público do Estado do Maranhão
NMPDP - Núcleo Maranhense por Plano Diretor Participativo
NPU - Novo Polo Urbano para São Luís
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
ONGs - Organizações Não Governamentais
PD - Plano Diretor
PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDP - Plano Diretor Participativo
PEHIS - Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PGC - Programa Grande Carajás
PHB - Política Habitacional Brasileira
PIB - Produto Interno Bruto
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
PNCCM - Programa Nacional e Capitais e Cidades Médias

PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PPA - Plano Plurianual

PPGPP - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas

PROMORAR - Programa de Erradicação de Sub-habitação

RMGSL - Região Metropolitana da Grande São Luís

RMs - Regiões Metropolitanas

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas

SEINC - Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Energia

SEMAPA - Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento

SEMFAZ - Secretaria Municipal da Fazenda

SEMMAM - Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SEMOSP - Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos

SEMPE - Secretaria Municipal de Projetos Especiais

SEMTHURB - Secretaria Municipal de Terras, Urbanismo e Habitação

SEMURH - Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação

SEPLAM - Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento

SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SINDUSCON - Sindicato das Indústrias e da Construção Civil

SMTT - Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte

SUDEMA - Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

SUPESQ - Superintendente de Projeto, Pesquisa e Documentação

SUPLAN - Superintendência de Planejamento Urbano e Rural

SURCAP - Sociedade de Melhoramento e Urbanismo da Capital

SURPLAN - Secretaria de Urbanismo e Planejamento

SUS - Sistema Único de Saúde

UEMA - Universidade Federal do Maranhão

UFMA - Universidade Federal do Maranhão

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

UMPM - União de Moradia Popular do Maranhão

UNDB - Unidade de Ensino Superior Dom Bosco

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNPM - União Nacional por Moradia Popular

ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

ZIS - Zona de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	15
2	CONSTRUÇÃO TEÓRICO-CONCEITUAL E POLÍTICO-PROPOSITIVA DO DIREITO À CIDADE.....	25
2.1	Direito à Cidade em Henri Lefebvre.....	25
2.2	Direito à Cidade e Cidades Rebeldes em David Harvey.....	28
2.3	Direito à Cidade nas Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT).....	30
3	QUESTÃO URBANA, PLANEJAMENTO URBANO E TEXTOS CONSTITUCIONAIS SOBRE O DIREITO À CIDADE NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA: múltiplas faces e infinitas contradições.....	35
3.1	Questão Urbana: fundamentos histórico-políticos e limites do planejamento urbano.....	35
3.2	Lutas sociais pela reforma urbana e o discurso jurídico-legal sobre o direito à cidade: desafios para as políticas e o planejamento urbano.....	42
3.3	Planos Diretores Participativos em cena: instrumentos de planejamento e gestão e o (negado) direito à cidade.....	48
4	PLANEJAMENTO URBANO E O DIREITO À CIDADE: aspectos históricos, contradições e desafios pertinentes a São Luís e ao Plano Diretor Participativo de 2006.....	55
4.1	Dinâmicas socioespaciais, intervenções estatais e segregação numa cidade em transformação.....	55
4.2	O Plano Diretor Participativo de 2006 e o (negado) direito à cidade: instituições municipais, inconsistências, omissões, diminuta participação e ineficiência.....	71
5	FORMULAÇÃO DE NOVO PLANO DIRETOR PARA A CIDADE DE SÃO LUÍS: reiteração da formalidade e limites na afirmação do direito à cidade.....	88
5.1	Revisão do Plano Diretor Participativo de 2006: ambiência urbana, aspectos político-institucionais e campos temáticos.....	88

5.2	Desafios da experiência participativa e da afirmação do direito à cidade na formulação do (novo) Plano Diretor de São Luís: as audiências públicas como referência.....	93
6	CONCLUSÃO.....	109
	REFERÊNCIAS.....	114
	ANEXOS.....	
	Anexo 1 - Proposta de Revisão do PDP/2006 (2014).....	
	Anexo 2 - Edital Audiências Públicas de Revisão do PDP/2006 (2015).....	
	Anexo 3 - Proposta de Revisão do PDP/2006 (2015).....	
	Anexo 4 - Edital de Cancelamento Audiências Públicas de Revisão do PDP/2006 (2015).....	
	Anexo 5 - Cronograma Audiências Públicas de Revisão do PDP/2006 (2019).....	
	Anexo 6 - Regimento Interno Audiências Públicas de Revisão do PDP/2006 (2019).....	

1 INTRODUÇÃO

O presente documento se constitui uma Dissertação elaborada no âmbito do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). O conteúdo que conforma a sua exposição é resultado de pesquisa, estudos, debates e análise crítica, que me permitiram refletir sobre o lugar ocupado pelo Plano Diretor, um componente fundamental da atual legalidade urbana brasileira, no campo sociopolítico, institucional e urbano no qual se definem possibilidades e impossibilidades de contribuição do planejamento urbano à concretização do direito à cidade no Brasil.

O interesse pelo tema resulta, dentre outras motivações, do entendimento de que, a despeito da desmistificação em torno da efetividade dos instrumentos jurídicos urbanísticos no Brasil, os termos mediante os quais o Poder Público trata o direito à cidade guardam relações com a materialização de dinâmicas urbanas em bases mais segregacionistas ou mais inclusivas. Assim, nesta Dissertação, tal entendimento sustenta a compreensão de que, o Plano Diretor, respaldado no escopo dos art. 182 e 183, do Capítulo II - Da Política Urbana da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CFB-1998), e na Lei nº 10.257, de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade), se constitui dimensão estratégica na defesa e concretização do direito à cidade, ainda que face do desacerto, maior ou menor, entre o discurso da Lei e os processos históricos concretos.

Tal desacerto não pode deixar de ser realçado, na medida em que, em cidades do Brasil, particularidade histórica que referencia a reconstituição do objeto de estudo desta Dissertação, persistem e se avolumam múltiplas manifestações de desigualdade social. São expressões que evidenciam o brutal descompasso entre direitos sociais fundamentais assegurados no plano da Lei e a cotidiana negação desses direitos. Trata-se de situações que reafirmam desafios aos sujeitos políticos e profissionais que compreendem o planejamento e a gestão urbana como instrumentos político-institucionais com potencial de contribuir para a concretização do direito à cidade.

Numa perspectiva geral e histórica, o desenvolvimento das cidades e a constituição do urbano sempre se fizeram acompanhar da intervenção do Estado, que se materializa de modo diferenciado em face do contexto político-econômico e

do estágio do processo de acumulação do capital, da organização política da sociedade e das lutas sociais em defesa do direito à cidade. Assim, parte significativa do formato dessa intervenção resulta da influência de teorias e ideários estabelecidos nos níveis mundial, nacional e local sobre distintos âmbitos da vida social e urbana e do arcabouço político-jurídico produzido na esfera estatal de cada sociedade particular, sendo este, em grande medida, resultado de reivindicações articuladas por lutas e movimentos sociais.

O direito à cidade, aqui considerado em algumas de suas formulações teórico-política e jurídico-institucional, é a referência central da busca de compreensão dos complexos nexos entre ações de planejamento e a questão urbana na sociedade brasileira. Na conjuntura histórica que abriga a formulação e a promulgação da CFB-1998, o ideário da Reforma Urbana, a municipalização das políticas sociais, a valorização da participação democrática e popular e o agravamento da questão urbana ensejaram mudanças nas dimensões político-conceitual e metodológico-estratégica do planejamento e gestão urbanos. Nesse leque de mudanças, destacam-se os Planos Diretores Participativos (PDP), formulados pelos governos municipais sob a premissa de contribuir para a gestão urbana democrática e a concretização do direito à cidade, mas, hoje, questionados sobre o seu lugar enquanto efetivo instrumento de Reforma Urbana (BURNETT, 2008).

A dinâmica social concreta e as conquistas democrático-populares urbanas traduzidas no arcabouço político-jurídico dos anos 80 e 90, do século XX, apontam, ao mesmo tempo, para o Estado Democrático de Direito brasileiro, cujas normativas encontram inspiração no Estado Social, e para instituições político-jurídico-econômicas apoiadas no ideário do Estado liberal. Nessa dinâmica complexa, conflituosa e contraditória, a participação popular ganha destaque e o Plano Diretor constitui-se instrumento central do planejamento urbano, tanto na esfera do Ministério das Cidades quanto das administrações municipais (legislativo e executivo). (BRASIL, 2005).

Assim, na esfera político-estatal configuram-se outras possibilidades de enfrentamento da questão urbana e a consagração do direito à cidade, notadamente no Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001), ainda que a dinâmica societária concreta se mantivesse a requerer a adequação dos processos de

urbanização às necessidades reprodutivas do capital e demandas do mercado. Nesse âmbito, a perda de força dos conceitos de moradia como um bem social e de cidade como um artefato público (ROLNIK, 2015) ilustram as tendências que acompanham o ajuste neoliberal nas sociedades periféricas. Manifestam-se, desde então, mais contradições entre as normativas do Estatuto da Cidade e o desenvolvimento concreto de cidades mais justas, coesas e compartilhadas; entre questões fundamentais da reprodução social, como propriedade fundiária, habitação, saneamento básico e transporte, e o inovador discurso do planejamento e gestão urbanos, no qual se sobressaem o Plano Diretor e o direito à cidade.

Essas contradições são de diferentes ordens: política, econômica, social, cultural, ambiental, patrimonial, dentre outras. Do ponto de vista do desenvolvimento humano-social e urbano, como a moradia adequada, pavimentação de ruas, abastecimento de luz, canalização de água e esgoto, recolhimento de lixo, disponibilidade de sistemas viários e de transporte coletivo de passageiros, segurança pública, ambiente urbano saudável e áreas públicas de lazer são, dentre outros, componentes da infraestrutura urbana e do direito à cidade, a ausência, escassez ou deterioração desses elementos expressam, ao mesmo tempo e necessariamente, a existência de espaços urbanos espoliados e segregados e a negação desse direito.

Na perspectiva do PDP, Burnett (2008, 2011, 2016), além da análise do caráter fetichizado e do desvendamento dos seus significados nos processos de acumulação capitalista e enfraquecimento da organização popular, em seus estudos sobre planos diretores em cidades do Maranhão, pondera sobre: a) a inexistência, no quadro funcional das prefeituras, de corpo técnico com a qualificação necessária para a formulação desse instrumento; b) a generalidade das diretrizes e dos objetivos nas legislações elaboradas; c) a difícil incorporação da legislação aprovada à prática cotidiana do executivo municipal; d) os reduzidos estudos que analisem a experiência do planejamento e gestão urbanos que, em sua totalidade, iniciaram suas experiências no campo do planejamento urbano a partir das exigências constitucionais e do Estatuto da Cidade.

No âmbito da questão urbana, que na particularidade brasileira não apresenta sinais de arrefecimento, vale realçar que os obstáculos à concretização do direito a moradia no Brasil, um componente fundamental do direito à cidade, ficam

bastante evidentes, quando a reflexão considera as recorrentes lutas sociais pelo acesso a moradia no território citadino. Dentre estas, se destacam as ocupações legítimas de vazios urbanos ou prédios abandonados e a organização de entidades na liderança dos movimentos por moradia, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST). São estratégias de ação política, que, de algum modo, encontram na formalização constitucional do direito à cidade e a moradia mediações para justificar lutas e propostas de ação quanto à concretização desses direitos.

Quando a análise privilegia um território urbano concreto, no caso o município de São Luís, capital do estado do Maranhão, é possível argumentar que os avanços na legislação, planejamento e gestão urbanos não atendem a grande parte das necessidades da população citadina. No plano da vida objetiva da cidade, são evidentes as múltiplas situações relacionadas às desigualdades no acesso aos meios de reprodução social e da vida urbana.

Dos determinantes, expressões, relações e contradições até aqui apontadas, deriva a minha principal motivação para tomar o Plano Diretor, que persiste como o principal instrumento urbanístico que deve orientar o planejamento e a gestão urbana municipal na direção da concretização do direito à cidade, como dimensão central do objeto de estudo que referencia a formulação desta Dissertação. No que diz respeito a outras motivações em torno do interesse em investigar os **modos através dos quais o Plano Diretor, enquanto instrumento de planejamento urbano, relaciona-se com processos de concretização do direito à cidade, reivindicado por lutas e movimentos sociais urbanos e instituído pela CFB/1988, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor da cidade de São Luís de 2006**, estas se ligam aos estudos realizados a propósito da elaboração da minha monografia de conclusão do Curso de Serviço Social (UFMA), intitulada *Planejamento Urbano e o (Negado) Direito à Cidade: a cidade de São Luís como referência* (COSTA, 2011) e a minha atuação profissional, na condição de Assistente Social, junto ao Núcleo de Moradia e Defesa Fundiária da Defensoria Pública do Estado do Maranhão. Nesse espaço institucional, trabalho, diretamente, com questões e demandas pertinentes a esse universo temático, mediante o contato com expressões da questão urbana que denotam, ao mesmo passo, determinações

gerais do modo de urbanização brasileiro e especificidades do contexto urbano e da intervenção do Poder Público no âmbito local.

No que concerne às definições teórico-metodológicas, nestas notas introdutórias da Dissertação, destaco e recupero:

Primeiro. Sem desconsiderar a determinação estrutural das sociedades capitalistas quanto a impossibilidade de expansão do acesso a direitos sociais e urbanos, sem interferência da acumulação e do mercado, a reflexão aqui exposta assenta a Urbanização Capitalista, a Questão Urbana, o Direito à Cidade, o Poder Público Municipal e o Planejamento Urbano como suas categorias teórico-históricas centrais.

Segundo: A opção por investigar a relação entre o planejamento urbano e o direito à cidade, privilegiando o lugar ocupado pelo instrumento Plano Diretor, justifica a importância atribuída ao exame dessa relação no contexto de uma cidade brasileira, no caso, São Luís, capital do estado do Maranhão. Constituindo-se nos marcos da colonização da América Portuguesa, logo uma das cidades mais antigas do Brasil, em São Luís, desde a conjuntura que abrigou a expressiva atividade comercial-portuária na área da Praia Grande¹, seguida daquela que acolheu o funcionamento de um vultoso parque fabril têxtil, depois, vindo à cidade a experimentar mutações no uso urbano decorrentes da implantação dos chamados grandes projetos industriais, expressões da questão urbana sempre se revelaram com visibilidade, como também, continuamente, se mostraram refratárias às iniciativas de controle e planejamento urbano em curso nessas diferentes conjunturas. Esta situação persiste no novo e atual tipo de complexidade espacial, expressa, sobretudo, na segmentação do mercado fundiário-imobiliário, nos modos precários e segregados de morar, nas inéditas relações entre questão urbana e questão ambiental e nas lutas sociais por moradia, todas estas expressões convergentes ao reconhecimento de São Luís como uma cidade segregada.

Terceiro. O destaque dado ao Plano Diretor de São Luís promulgado em 2006 (Lei nº 4.669/2006), e em vigência, como fonte central de pesquisa e de

¹ Área integrante do atual Centro Histórico de São Luís. Possui traçados e edificações com influência da arquitetura portuguesa e tornou-se uma rica expressão da chamada arquitetura luso-brasileira. Abrigou um centro receptor de escravos, rampas de desembarque, bem como se conformou como espaço de moradia da aristocracia rural e abrigo das primeiras e importantes atividades econômico-comerciais do Estado do Maranhão, nos séculos XVIII e XIX. Conferir sobre esse tema, dentre outros, em Rodrigues (2008) e Reis (1982).

análise, é uma definição metodológica que não anula o reconhecimento de que o Plano Diretor de São Luís de 1992 (Lei nº 3.252/1992) incorporou pontos relevantes quanto ao direito à cidade, ainda que o Estatuto da Cidade não houvesse sido aprovado. Nesse sentido, considero o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) a Lei que explicita e afirma o direito à cidade e ratifica a importância do Plano Diretor como instrumento fundamental na consecução desse direito. Nessa perspectiva, o Plano Diretor de São Luís de 2006, seguindo exigências político-legais e competências municipais, no item I do Art. 2º, ao definir a função social da cidade, afirma o direito à cidade:

Art. 2º Para efeito desta Lei ficam estabelecidas as seguintes definições: I – FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE é a função que deve cumprir a cidade para assegurar a plena realização dos direitos de todos os cidadãos à moradia digna, aos serviços públicos de saneamento ambiental, infraestrutura, transporte, educação, saúde, cultura, esporte, lazer, trabalho, segurança, acessibilidade e mobilidade, informação, participação e decisão no processo de planejamento territorial municipal (SÃO LUÍS, 2006, p. 1).

Quarto: Cabe destacar que o Plano Diretor da cidade de São Luís de 2006 se insere na particular conjuntura iniciada no ano de 2003, marco do governo de Luís Inácio Lula da Silva² e da conformação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), de uma nova Política Nacional de Habitação e da criação do Ministério das Cidades. São políticas e institucionalidades públicas que declaravam como propósito ser coerente ao Estatuto da Cidade, logo favoráveis à concretização do direito à cidade.

No tocante à investigação teórico-documental, principal modalidade de pesquisa que sustenta a elaboração desta Dissertação, a compreensão do direito à cidade, numa perspectiva teórico-conceitual e geral, tem base nas discussões de Henri Lefebvre e David Harvey sobre a produção do urbano para o capital e as possibilidades das cidades tornarem-se espaços de lutas sociais no sentido da exigência do direito à cidade tal como compreendido por esses dois pensadores. Na busca de compreensão do direito à cidade também privilegiei como fonte de

² Nessa definição temporal parte-se do entendimento da conformação progressista do governo de Luís Inácio Lula da Silva, situada, para alguns estudiosos, na esfera das estratégias políticas-governamentais chamada de Novo Desenvolvimentismo ou Neodesenvolvimentismo. De modo geral e esquemático, nessa proposta de desenvolvimento, o Estado deve assegurar condições macroeconômicas e salvaguardas jurídicas que restrinjam as incertezas do ambiente econômico e do investimento privado e ampliem a demanda por fatores de produção, emprego e ganhos dos trabalhadores. No campo dos direitos sociais, a redução da pobreza e da desigualdade social tem lugar prioritário e a questão social equacionada mediante um pacto social que abarque bons índices de competitividade, crédito acessível e políticas sociais abrangentes.

pesquisa documentos produzidos ou referendados sobre o tema nas Conferências das Nações Unidas Sobre Assentamentos Humanos (HABITAT). Trata-se aqui de um âmbito que registra a coexistência de diferentes concepções ideológicas, políticas, institucionais e profissionais, configurando um universo diferenciado e de disputas na busca de consensos sobre a definição do direito à cidade.

A demarcação da particularidade da urbanização brasileira aqui delineada resulta de outras fontes secundárias, entre as quais destaco, entre outros, os estudos de Francisco de Oliveira, Lúcio Kowarick, Lícia Valadares, Hermínia Maricato e Raquel Rolnik. São autores avessos a qualquer simplificação na análise da sociedade capitalista brasileira e suas inflexões sobre a vida urbana.

A análise dos textos legais do Estado brasileiro sobre o direito à cidade resultou da consulta a um conjunto de documentos, abrangendo, entre outros, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001, a Política Nacional de Desenvolvimento (PNDU) e os Planos Diretores da cidade de São Luís, destacadamente, Plano Diretor de 1992 e o Plano Diretor Participativo de 2006 (PDP de 2006).

A leitura e análise desses documentos favoreceram a apreensão do direito à cidade nos termos definidos por meio da constitucionalização e responsabilização estatal, através da escrita e afirmação do princípio da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade. Assim, nos discursos constitucionais o direito à cidade expressa um direito humano, reconhecido internacionalmente, e um direito fundamental, social necessário para a materialidade de um mínimo existencial de dignidade. Então, cabe ao Estado brasileiro à responsabilidade de concretização do direito à cidade através de políticas públicas e da aplicabilidade dos instrumentos³ previstos no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

Do ponto de vista das fontes de pesquisa, destaco ainda a minha participação em audiências públicas para a revisão do PDP de 2006, consulta a

³ Os instrumentos que norteiam o planejamento municipal estão previstos no Art. 4º, inciso III, do Estatuto das Cidades, são eles: "a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros" (BRASIL, 2002).

documentos como leis de criação, planos de trabalho, atas de reuniões e relatórios pertinentes às três instituições consideradas como referências para o tema e com poderes para definir ou influir nos rumos dos PD, que são o INCID, o CONCID e a Câmara de Vereadores. Privilegiei, também, como fonte de pesquisa, jornais impressos e redes sociais. A finalidade desse levantamento foi a de demarcar o grau de publicização do debate sobre temas atinentes ao planejamento urbano, especialmente, ao PD. Além disso, para além dos limites e controvérsias que cercam essas fontes de pesquisa, foi possível através desta consulta acompanhar alguns embates políticos importantes à compreensão das relações entre interesses públicos e privados de classe em disputas pelo controle e usos da cidade.

Questões de ordem histórico-espaciais e teórico-metodológicas, implicadas na formulação do objeto, e a minha condição de mestrandia do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) exigiram a vinculação da investigação à linha de pesquisa desse Programa intitulada Estado, Questão Urbana e Políticas Públicas. Na minha visão, tal linha de pesquisa tem o mérito de possibilitar estudos que colocam a cidade e a questão urbana no centro do debate sobre políticas públicas e de modo particular sobre as contradições, obstáculos e possibilidades do planejamento urbano municipal contribuir para a reversão de dramáticos processos de urbanização que, em cidades brasileiras, a exemplo de São Luís, denegam cotidianamente o direito a cidades para todos.

O resultado é a presente Dissertação, cuja estruturação, além desta Introdução, abarca quatro capítulos, ao longo dos quais eu procuro desenvolver a base argumentativa da reflexão, o item Conclusão e um conjunto de anexos com dados e documentos pertinentes ao domínio do objeto de estudo.

No primeiro capítulo, intitulado *Construção teórico-conceitual e político-propositiva do direito à cidade*, disserto sobre os intricados, todavia elucidativos, argumentos mediante os quais Henri Lefebvre e David Harvey constroem do ponto de vista teórico-conceitual o direito à cidade. Às reflexões desses dois pensadores, entendidas como fundamentais e com valor inestimável para os nossos esforços de compreender as contradições urbanas e as possibilidades de concretização do direito à cidade, ainda neste primeiro capítulo, se juntam algumas proposições formuladas sobre o direito à cidade no domínio das Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT). Conforme já assinalei, no

âmbito dessas Conferências, o entendimento sobre o direito à cidade se mostra em pleno movimento, passa para o domínio público traduzido em experiências e disputas concretas entre diferentes sujeitos políticos e representantes de diferentes experiências urbanas no plano mundial, nacional e local.

Abordo, no segundo capítulo, denominado *Questão urbana, planejamento urbano e textos constitucionais sobre o direito à cidade na particularidade brasileira: múltiplas faces e infinitas contradições*, algumas dimensões da multiplicidade de expressões e antinomias que se verificam entre os textos constitucionais sobre o direito à cidade e as experiências concretas de planejamento e gestão urbanas. Nessa abordagem, tendo como fundamento a questão urbana, compreendida como manifestação da questão social constitutiva da sociedade brasileira, as lutas sociais urbanas também têm primazia e permitem compreender de um lado, os desafios postos para as políticas e o planejamento urbano, de outro lado à fetichização dos planos diretores participativos (BURNETT, 2011).

Largamente referenciada na constituição do urbano em São Luís e seus processos de segregação e espoliação e de longo tempo, no terceiro capítulo, designado *Planejamento Urbano e o Direito À Cidade: aspectos históricos, contradições e desafios pertinentes a São Luís e ao Plano Diretor Participativo de 2006* eu disserto, recuperando aspectos da estrutura e dinâmica da organização socioespacial, temas urbanos, ações de planejamento, sujeitos políticos, contradições, inconsistências e memórias, sobre caminhos e descaminhos do PDD de 2006 na sua errática e vã pretensão de conceber e referenciar ações que expressem compromissos inequívocos com a concretização do direito à cidade em São Luís.

No quarto e último capítulo, nominado *Formulação de Novo Plano Diretor para a Cidade de São Luís: reiteração da formalidade e limites na afirmação do direito à cidade*, retomo e abordo o PDP de 2006 no momento de sua revisão tendo em vista a formulação de um novo PD para São Luís. Processo complexo e inacabado que, por conseguinte, nos limita de estudá-lo integralmente. Todavia, o que já faz parte da história, pois já concretizado em termos de dinâmica e produtos, me permitiu recuperar, guiada por temas como sujeitos políticos, mediações institucionais, estratégias de participação, campos temáticos, diversidade de posições e controvérsias, os desafios da experiência participativa e da afirmação do

direito à cidade na formulação do (novo) Plano Diretor de São Luís. São desafios de tal envergadura que me levam a reconhecer no novo a velha reiteração da formalidade presentes nos PD de 1992 e 2006.

Na Conclusão, procuro sintetizar a essência dos eixos temáticos problematizados e reafirmo as premissas norteadoras do estudo, as quais não deixam de considerar os limites do trabalho em face da complexidade ideológica e político-institucional que caracteriza, na conjuntura atual, a sociedade, o Estado e as cidades brasileiras.

2 CONSTRUÇÃO TEÓRICO-CONCEITUAL E POLÍTICO-PROPOSITIVA DO DIREITO À CIDADE

2.1. Direito à Cidade em Henri Lefebvre

Na minha visão, um dos esforços mais importantes no sentido da construção, teórica e conceitual, do direito à cidade, encontra-se nas formulações de Henri Lefebvre, notadamente, no livro *O Direito à Cidade* (*Le droit à la ville*) escrito no ano de 1967. Sociólogo e filósofo francês, considerado por Martins (1996) um marxista contemporâneo de envergadura clássica, Lefebvre destaca-se pelas suas contribuições à análise crítica das condições de permanência e atualização, sob o capitalismo, das relações de exploração, de dominação e de humilhação e do possível caminho de superação dessas relações. Nesse âmbito, sobressaem-se suas reflexões sobre a produção do espaço, a cidade capitalista, a questão urbana e o direito à cidade.

O pensamento lefebvriano é conhecido por sua complexidade e amplitude, características derivadas da busca de superação do que o autor denomina de saber parcelar, resultado de teorizações de ciências particulares, sobre a cidade. Metodologicamente, Lefebvre define três dimensões como guias do desenvolvimento de sua reflexão: dimensão simbólica (ideologias e representações), dimensão paradigmática (relações sociais) e dimensão sintagmática (sistematização da prática urbana).

A partir dessas dimensões, Lefebvre destaca que somente através da razão dialética é possível apreender os processos múltiplos e paradoxalmente contraditórios encerrados na realidade urbana. Nesse sentido, compreendendo o espaço enquanto condição e produto social, ele ratifica a impossibilidade de que ciências parcelares compreendam a totalidade e complexidade dos fenômenos urbanos. Daí, na consideração das metamorfoses da cidade numa perspectiva histórica, Lefebvre (1999; 2001) enfatizar a relevância de não se perder de vista às determinações e rebatimentos dos modos de produção nessas metamorfoses.

Tendo como fundamento a concepção de que a ordem social surge de relações sociais objetivas, do modo de viver e de pensar que a sociedade cria e recria ao longo do processo histórico, Lefebvre pondera que na transição de um

modo de produção a outro se alteram, igualmente, os meios de produção e as condições gerais da produção social para fazer rentabilizar o trabalho, garantir a produção e o consumo de mercadorias e a lucratividade. Afirma, assim, que as relações, confluências e oposições entre a cidade e o capitalismo derivam das necessidades reprodutivas do capital, as quais organizam e reorganizam, permanentemente, a experiência urbana. São determinações de dimensões extraordinárias que convertem a cidade no principal espaço de concentrações de capitais e da reprodução social.

Em seus estudos sobre a cidade capitalista, Lefebvre se vale de certas dicotomias - industrialização e urbanização; crescimento e desenvolvimento; produção econômica e vida social - para avançar na identificação dos determinantes que levam a cidade capitalista a se constituir, por excelência, o lócus das contradições do Modo de Produção Capitalista.

Atualmente, tomando-se centro de decisão, ou antes, agrupando os centros de decisão, a cidade moderna intensifica, organizando-a, a *exploração* de toda a sociedade (não apenas da classe operária como também de outras classes sociais não dominantes). Isto quer dizer que ela não é um lugar passivo da produção ou da concentração dos capitais, mas sim que o urbano intervém como tal na produção (nos *meios* de produção) (LEFEBVRE, 2001, p. 63).

No espaço citadino, no qual se articulam ambientes produtivos e arenas políticas, se põem frente a frente contrastes que, ao seu próprio modo, também denotam a ausência ou limites da atuação do Estado na provisão de respostas às necessidades sociais de certos segmentos dos moradores da cidade. Aqui, às necessidades humanas são sobrepostas as necessidades de consumo geradas pelo mercado nos marcos das relações capitalistas. Então, Lefebvre (1999, p. 51) compreende a cidade como categoria histórica que se encontra subordinada à economia e às categorias econômicas. Todavia, o autor argumenta que a cidade possui a propriedade de materializar-se através de um processo social que, de algum modo, reage a essa determinação.

[...] A cidade cobre bem a dupla acepção do termo produzir. Ora ela mesma, é o lugar onde se produzem obras diversas, inclusive aquilo que faz o sentido da produção: necessidades e prazeres. É também o lugar onde são produzidos e trocados os bens, onde são consumidos. Reúne essas realidades, essas modalidades do produzir, umas imediatas e outras mediatas (indiretas) (LEFEBVRE, 1999, p. 51).

Nos seus escritos, consoante ao compromisso analítico com o reconhecimento da complexidade, e das contradições e mediações que a sustentam, Lefebvre trata da degradação cidadina, mediante a transformação da cidade e do urbano em valor de troca, determinação que alcança o próprio sentido de urbanidade⁴. Assim, o autor analisa que a cidade que outrora conhecemos e imaginamos, mediante transformações radicais, estava desaparecendo rapidamente. Mas, na ótica analítica desse autor, a cidade, necessariamente, abriga um grau de liberdade que pode reagir e instaurar práticas de resistência contra a manipulação cultural; contra a desigualdade social; contra as segregações, que destroem morfologicamente a cidade e ameaçam a vida urbana.

São práticas capazes de instaurar processos de convívio e de apropriação da cidade; assim como projetos políticos alternativos ao poder hegemônico. É, exatamente, com essa concepção geral da vida cidadina, na qual o espaço ganha proeminência como condutor do pensamento e da ação, que Lefebvre assevera ser necessário e urgente afirmar o direito à cidade no conjunto dos demais direitos do homem.

[...] Esses direitos mal reconhecidos tornam-se pouco a pouco costumeiros antes de se inscreverem nos códigos formalizados. Mudariam a realidade se entrassem para a prática social: direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida. Entre esses direitos em formação figura o *direito à cidade* (não à cidade arcaica mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o *uso* pleno e inteiro desses momentos e locais etc.) [...] (LEFEBVRE, 2001, p. 138-139).

A riqueza da formulação teórica do direito à cidade no percurso teórico de Lefebvre se mostra plenamente ao considerar-se seus componentes, seus desdobramentos e suas possibilidades quase infinitas de compreensão e análise. Inicialmente, vale realçar a seguinte demarcação: “O *direito à cidade* não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser entendido como direito à vida urbana, transformada, renovada. [...]” (LEFEBVRE, 2001, p. 117-118).

⁴Lefebvre (1999, 2001) nos seus estudos, considerando o lugar assumido pela cidade nos processos de modernização que acompanham o capitalismo e suas contradições, sempre resgata e demarca certos paradoxos como base para questionar se o saber - técnico, científico, político, cultural - acumulado capacita a sociedade no sentido da construção de cidades democráticas, inclusivas, justas, belas e criativas. Para tal, o autor recorda que a cidade sempre foi entendida como o espaço das liberdades cívicas, do autogoverno, de integração.

Num dado ângulo, o direito à cidade afirma-se pelo direito à participação e à apropriação. Pressupõe, portanto, contraposição radical à resignação passiva dos moradores em face das ameaças e ações contra as liberdades urbanas. Nessa medida, apresenta-se como um manifesto em favor do usufruto das liberdades e garantias dos habitantes da cidade. Essa compreensão, por sua vez, desdobra-se no entendimento do direito à cidade “[...] como um apelo, uma exigência [...]” (LEFEBVRE, 2001, p. 117). Logo, o direito à cidade também diz respeito a um desejo ético e político, sustentado numa sistemática e aprofundada crítica do espaço. Nessa perspectiva, ampliando o escopo conceitual do direito à cidade, Lefebvre aborda a capacidade estratégica existente na cidade na direção do enfrentamento e superação da crise urbana. Assim, ele diz:

Apenas grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias podem se encarregar, e levar até a sua plena realização, soluções para os problemas urbanos: com essas forças sociais e políticas, a cidade renovada se tornará a obra. (LEFEBVRE, 2001, p. 113).

2.2. Direito à Cidade e Cidades Rebeldes em David Harvey

Passo, a seguir, a apreciar outra fonte valiosa na demarcação teórico-conceitual do direito à cidade. Trata-se da singular reflexão de David Harvey, que pode ser identificada, de partida, na seguinte afirmação: “[...] o direito à cidade é um significante vazio. Tudo depende de quem vai lhe conferir significado. [...] A própria definição de direito é objeto de uma luta, e essa luta deve ser concomitante com a luta por materializá-lo”. (HARVEY, 2014, p. 20),

A partir dessa compreensão, Harvey, considerado um dos autores mais importantes da Geografia Humana em face das suas análises sobre a realidade urbana atual numa perspectiva marxista heterodoxa moderna, reconhece o legado intelectual de Lefebvre quanto à tematização do direito à cidade e dirige sua reflexão para as coordenadas históricas concretas dos movimentos pelo direito à cidade em plena atividade em muitas cidades do mundo. Nesse sentido, Harvey (2014, p. 15-16) diz:

Portanto, convenhamos: a ideia do direito à cidade não surge fundamentalmente de diferentes caprichos e modismos intelectuais (embora eles existam em grande número, como sabemos). Surge basicamente das ruas, dos bairros, como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero. De que modo, então, respondem os acadêmicos e intelectuais (tanto orgânicos como tradicionais, como diria Gramsci). É

aqui que se mostra útil um estudo sobre como Lefebvre respondeu - não porque suas respostas não delineiam um esquema (nossa situação é bem diferente da que havia na década de 1960, e as ruas de Mumbai, Los Angeles, São Paulo e Johannesburgo são muito diferentes das de Paris), mas porque seu método dialético de investigação crítica imanente pode oferecer um modelo inspirador sobre como poderíamos responder a essa queixa e a essa exigência.

Dessa maneira, tendo Lefebvre como referência, Harvey avança na formulação/compreensão do direito à cidade ao reafirmar a centralidade da cidade e a dimensão urbana dos movimentos revolucionários no contexto de questões pertinentes ao capitalismo e às classes sociais. Trata-se de uma linha analítica na qual, a classe trabalhadora, na sua condição de agente de transformação na estratégia revolucionária, não é formada somente pelo proletariado fabril e sim por trabalhadores urbanos.

[...] Como se observaria mais tarde, esse é um tipo muito diferente de formação de classe - fragmentado e dividido, múltiplo em suas aspirações e necessidades, em geral itinerante, bem mais desorganizado e fluído do que solidamente implantado. Essa é uma tese com a qual sempre estive de acordo (mesmo antes de ler Lefebvre), e obras subsequentes de sociologia urbana [...]. Ocorre, porém, que boa parte da esquerda tradicional tem dificuldade de apreender o potencial revolucionário dos movimentos sociais urbanos. Em geral, são subestimados como meras tentativas reformistas de lidar com questões específicas (e não sistêmicas), que então terminam por ser considerados nem como movimentos verdadeiramente revolucionários nem de classe (HARVEY, 2014, p. 16-17).

As observações agudas de Harvey, o levam a considerar a possibilidade de o direito à cidade assumir um caráter revolucionário ou reformista, a depender das forças sociais que o propõe/utiliza. Então, assim responde à pergunta: como podemos definir o direito à cidade?

Reivindicar o direito à cidade no sentido que aqui proponho equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental. [...] (HARVEY, 2014, p. 30).

Destarte, realçando a ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e os processos de urbanização, Harvey evidencia o quanto a produção do espaço urbano encontra-se, mundialmente, entrelaçada aos interesses fundiário-imobiliários, e empresariais capitalistas, e financistas e empreiteiros, de modo a controlar o acesso aos bens e recursos urbanos, em detrimento de respostas às necessidades sociais, e direitos fundamentais à reprodução social e a qualidade da vida urbana cotidiana.

Mediante um leque de análises e conceituações preciosas sobre as relações e contradições entre a história da acumulação do capital e a vida urbana, assim como sobre manifestações urbanas em diferentes cidades do mundo, Harvey reivindica a cidade para a luta anticapitalista e propõe o entendimento do direito à cidade, nos seguintes termos:

É por esse motivo que o direito à cidade deve ser entendido não como um direito ao que já existe, mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade como um corpo político socialista com uma imagem totalmente distinta: que erradique a pobreza e a desigualdade social e cure as feridas da desastrosa degradação ambiental. Para que isso aconteça, a produção das formas destrutivas de urbanização que facilitam a eterna acumulação de capital deve ser interrompida. (HARVEY, 2014, p. 247).

Fazer prevalecer o aspecto revolucionário do direito à cidade significa contestar o capital e suas formas de acumulação que produzem a dinâmica urbana sob a lógica destrutiva do mercado, mediante lutas anticapitalistas: a revolução urbana. Ou seja, na formulação de Harvey, constata-se a existência de uma orgânica relação entre cidades rebeldes e possibilidades reais de efetivação do direito à cidade.

2.3. Direito à Cidade nas Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT)

Do ponto de vista da construção do direito à cidade, outro conjunto importante de contribuições resulta de conteúdos político-propositivos produzidos na esfera das Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT), que ocorrem a cada 20 anos e buscam propor uma agenda pública em torno de expressões da questão urbana e do direito à cidade. Dessas Conferências participam delegações de Governos, autoridades locais, representações de ONGs, setores privados, sindicatos, pesquisadores, associações profissionais, parlamentares e Igreja.

A Habitat I, realizada em Vancouver (Canadá), no ano de 1976, propôs o entendimento dos processos de urbanização como questão global e coletiva e culminou com a elaboração de um plano de ação, consubstanciado na Agenda Habitat I e na Declaração de Vancouver, com 64 recomendações de ações nacionais aos países membros, a serem traduzidas em políticas adaptadas aos contextos locais e regionais, urbanos e rurais.

A Declaração reconhece que os problemas dos assentamentos humanos estão associados ao desenvolvimento social e econômico dos países e considera como inaceitáveis as circunstâncias de um grande número de pessoas que vive em assentamentos humanos, particularmente em países subdesenvolvidos. Este seria o resultado de um crescimento econômico desigual, implicando na deterioração social, econômica e ambiental: crescimento descontrolado da população, urbanização desordenada, e atraso do setor produtivo rural (BALBIM, 2017, p. 292).

Realizada em Istambul (Turquia) no ano de 1996, a Habitat II , mediante concepções ideológicas, políticas, institucionais e profissionais diversas, abordou temas como: gestão das cidades, sustentabilidade, questão fundiária, exclusão social, acesso à moradia, participação social, poder local, etc. Marcada pela participação da sociedade civil, essa Conferência resultou na elaboração de um plano de ação global, que compõe a Agenda Habitat II e a Declaração de Istambul.

[...] o problema urbano é novamente colocado como uma questão e um processo em escala global, porém com impactos locais, o que demandava, portanto, a participação de atores locais na construção de resultados práticos eficazes. Essa mudança de entendimento, que se aproxima do que efetivamente acontece na realidade, também pode ser creditada à visão dominante no cenário internacional da necessária diminuição do tamanho dos Estados. Em outras palavras, ainda que seja louvável a maior inserção de ONGs e governos locais no processo e na Conferência, parte dessa estratégia pode ser creditada não exclusivamente a um entendimento mais aprimorado do processo urbano, como havia sido declarado ao final da Habitat I, mas também a uma nova ordem política mundial neoliberal, em que os Estados-nação deveriam responder apenas a questões geopolíticas, de segurança nacional e outras essenciais, e em macro escala (BALBIM, 2017, 294).

Na dinâmica e elaboração da agenda Habitat II, é importante assinalar a decisiva influência de questões, temas e estratégias debatidas, no ano de 1986, em Roterdã (Holanda), na Conferência de Cidades Europeias, na qual as cidades foram discutidas e definidas, primordialmente, como motores do desenvolvimento econômico. Nessa Conferência, foi instituído o movimento Eurocidades, cuja formalização ocorreu no ano de 1989, em Barcelona (Espanha), reunindo cinquenta cidades da Europa. A referida influência pode ser demarcada nas discussões sobre o papel dos Estados-nação e nas teses e estratégias correlatas a proposta do planejamento estratégico⁵ assentada no relatório de autoria de Manuel Castells e Jordi Borja para a Habitat II.

⁵ “[...] um Plano Estratégico é a definição de um Projeto de Cidade que unificam diagnósticos, concretiza atuações públicas e privadas e estabelece num marco coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos [...]”. As grandes cidades devem responder a cinco tipos de objetivos: nova base econômica, infraestrutura urbana, qualidade de vida, integração social e governabilidade. Somente gerando uma capacidade de resposta a estes propósitos poderão, por um

À tese do planejamento estratégico de cidades, na visão de Oliveira (2001), uma modalidade esboçada internacionalmente de tradução da gestão empresarial para o setor público, se junta o conceito de *desenvolvimento sustentável*. Esse conceito, como referência capaz de produzir mudanças nos rumos do desenvolvimento global, consolidou-se, no plano diplomático, ao longo da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada na cidade do Rio de Janeiro (Brasil), em 1992.

Evitando de contradições, considerando a impossibilidade de conciliação entre a preservação do meio ambiente e os imperativos destrutivos do capitalismo, o ideário do desenvolvimento sustentável aborda e propõe um modelo de desenvolvimento fundamentado no uso racional dos recursos naturais, para que estes possam continuar disponíveis às gerações que ainda virão.

A este desenvolvimento, que não esgota, mas conserva e realimenta sua fonte de recursos naturais, que não inviabiliza a sociedade, mas promove a repartição justa dos benefícios alcançados, que não é movido apenas por interesses imediatistas, mas sim baseado no planejamento de sua trajetória e que, por estas razões, é capaz de manter-se no espaço e no tempo, é que damos o nome de desenvolvimento sustentável. (BRASIL, 2000, p.2).

No vasto emaranhado de discursos e proposições que conforma o universo propositivo do *desenvolvimento sustentável*, destaca-se o tema das *cidades sustentáveis*, sendo propostas para tal as seguintes estratégias:

(1) uso e ocupação do solo, estratégia voltada para regular o uso e a ocupação do solo urbano e o ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, pela promoção da equidade, eficiência e qualidade ambiental; (2) desenvolvimento institucional, estratégia dirigida à promoção do desenvolvimento institucional e ao fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão democrática da cidade, incorporando a dimensão ambiental e assegurando a efetiva participação da sociedade; (3) produção e consumo, estratégia orientada no sentido de promover mudanças nos padrões de produção e consumo, reduzindo custos e desperdícios e fomentando o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis; (4) instrumentos econômicos, estratégia arquitetada para desenvolver e estimular a aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais, visando à sustentabilidade urbana (BRASIL, 2000, p. 141-145).

Parece ser possível, então, ponderar que os debates e ações em torno do planejamento estratégico, mais precisamente da construção de um Projeto de Cidade, e da produção de cidades sustentáveis se esboçam, muito mais, em relação

lado, ser competitivas para o exterior e inserir-se nos espaços econômicos globais, por outro, dar garantias a sua população de um mínimo de bem-estar para que a convivência democrática possa se consolidar (CASTELLS; BORJA, 1996, p.152).

a) estratégias de reestruturação produtiva em direção a uma maior flexibilidade do capital e do trabalho, b) imbricações orgânicas entre a elevação da competitividade de economias abertas e os Estados Nacionais, c) intervenção de agências multilaterais⁶ no âmbito de políticas territoriais e urbanas. São reflexões que abordam o direito à cidade de modo afastado dos fundamentos norteadores das tematizações de Lefebvre e Harvey.

Todavia, durante o II Fórum Social Mundial, efetivado em Porto Alegre (Brasil), no ano de 2002, foi lançada a Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Apreciada na Habitat III, realizada em Quito (Equador), no ano de 2016, após contribuições de diversos países, tornou-se referência internacional sobre o direito à cidade. Assim, a Habitat III destaca-se pelo reconhecimento do direito à cidade, sobressaindo-se, nesse sentido, as articulações da Plataforma Global pelo Direito à Cidade e a aprovação da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que propõe o direito à cidade nos seguintes termos:

O Direito a Cidade é definido como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos (CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE, 2006, p. 03).

Assim, diferentes matrizes de pensamento, com os fundamentos que lhes orientam o sentido e estratégias, convergem para a construção teórico-conceitual e político-propositiva do direito à cidade na contemporaneidade. De toda sorte, essa construção, a despeito de suas ênfases singulares, permite que se vislumbre a possibilidade de reorganização da vida urbana, em patamares mais justos do ponto de vista social e ambiental. Permite também descortinar como as cidades, mediante a ação de sujeitos políticos estratégicos, podem constituir-se em espaços de resistência anticapitalista, mediante novas percepções, outros interesses, diferentes

⁶ Na abordagem de temas como **cidades sustentáveis** e **planejamento estratégico** de cidades é fundamental não se descuidar do papel de agências multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, que formulam concepções de políticas urbanas que orientam a concessão de financiamentos aos países considerados em desenvolvimento.

inserções nas esferas do trabalho e da política, distintos modos de apropriação e os usos do espaço urbano e inéditas forças de memória cultural e coletiva.

Mas, tais proposições e diretivas precisam ser cotejadas à luz das determinações gerais e conjunturais de particularidades históricas concretas. É o que procuro fazer no Capítulo a seguir, tomando como referência a sociedade brasileira.

3 QUESTÃO URBANA, PLANEJAMENTO URBANO E TEXTOS CONSTITUCIONAIS SOBRE O DIREITO À CIDADE NA PARTICULARIDADE BRASILEIRA: relações de múltiplas faces e infinitas contradições

3.1. Questão Urbana: fundamentos histórico-políticos e os limites do planejamento urbano

Do ponto de vista teórico-analítico, na reconstituição do objeto de estudo - **modos através dos quais o Plano Diretor, enquanto instrumento de planejamento urbano, relaciona-se com processos de concretização do *direito à cidade*, reivindicado por lutas e movimentos sociais urbanos e instituído formalmente pela CFB/1988, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor da cidade de São Luís de 2006** - que embasa a presente Dissertação, afirmo a minha compreensão de que as expressões da questão urbana, a despeito de suas particularidades históricas e especificidades factuais, mantêm relações com os processos gerais que tornaram as cidades como centros estratégicos da acumulação do capital e espaços de lutas pelo direito à cidade.

Na esfera das estreitas e funcionais relações entre o desenvolvimento do capitalismo e os processos de urbanização, a reprodução da força de trabalho e o acesso desigual a bens urbanos fundamentais são convertidas em determinações centrais do modo como às cidades são construídas, reconstruídas, planejadas, governadas, disputadas e usufruídas.

Influenciado pelo ideário positivista e modernista, no decorrer do século XX, em diferentes regiões e cidades do mundo, o planejamento urbano localiza suas premissas fundamentais na crença quanto ao progresso linear capitalista, na forma político-institucional do Estado e na suposta eficiência de critérios de racionalidade técnicos. Muitas das proposições iniciais afetas ao planejamento urbano fundamentam-se no campo teórico e disciplinar do urbanismo, consolidado como uma marca das cidades modernas capitalistas.

O planejamento urbano passa, progressivamente, a ser pensado e utilizado como ferramenta capaz de influir na totalidade da vida na cidade. Abrange das formas de apropriação, controle e uso da terra e outros recursos urbanos às expressões socioculturais de afirmação ou negação da urbanidade, intervindo

consequentemente, em muitas expressões da questão social⁷ peculiares à sociabilidade capitalista. Intervenção essa favorável à política do capitalismo impulsionada pela permanente necessidade de encontrar condições favoráveis e rentáveis à sua contínua expansão e projeto societário mundializado, a despeito da particularidade de cada sociedade concreta.

Como integrantes de um país da periferia do capitalismo, em que pesem as novas nomenclaturas definidas pelo *mainstream*, as cidades brasileiras carregam uma herança pesada. A desigualdade social, uma das maiores da América Latina, e a escravidão vigente até pouco mais de um século atrás são características que se somam a um Estado patrimonialista e à universalização da “política do favor”. De que forma essas características aparecem nas cidades? (MARICATO, 2013, p.34).

Algumas dessas características podem ser encontradas na passagem do século XIX para o século XX, momento histórico no qual se materializaram grandes transformações em muitas cidades brasileiras. Nessas alterações se sobressai a intervenção do Estado na reorganização dos espaços citadinos herdados do período colonial.

Segundo Oliveira (1982), autor que defende a tese de que o urbano no Brasil constitui-se a partir do estabelecimento das cidades como sede do capital comercial, tratava-se da transição da República Velha determinando e exigindo a redefinição da cidade.

[...] uma cidade como Recife, que desde o século XIX em termos relativos evidentemente era uma cidade já bastante grande, não se explica se não se tiver em conta a sua função de sede do capital comercial. Portanto essa urbanização precede, sob muitos aspectos, uma nova urbanização que se redefine a partir do momento que a cidade passa a ser também a sede do aparelho produtivo, a sede da indústria propriamente dita. (OLIVEIRA, 1982, p. 38).

O substantivo alargamento da presença do Estado brasileiro nas cidades, mediante novos fundamentos e práticas da intervenção planejadas e sistemáticas, pode ser ilustrado pela reforma urbana comandada, no início do século XX, pelo prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Pereira Passos⁸.

⁷ Do ponto de vista geral e histórico, a questão social é aqui compreendida como expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão (CARVALHO; IAMAMOTO, 1983, p.77).

⁸ Apoiada pelo então Presidente Rodrigues Alves e inspirada na reforma urbana feita, entre 1853 e 1870, em Paris a reforma urbana do prefeito Pereira Passos teve início no ano de 1903. A adoção de princípios do higienismo, um dos pilares dessa reforma, foi assegurada pelo médico Oswaldo Cruz, então diretor do Serviço de Saúde Pública. Tal reforma buscava o reordenamento territorial e a

É fundamental não perder de vista, conforme registrado por Ribeiro (1994), que, entre os anos 1900-1910, a cidade torna-se objeto global de saber e de intervenção. As expressões urbanismo, *city planning* ou ciência da cidade passam a ser utilizadas na França, na Inglaterra e nos Estados Unidos. Nesse período, surge a chamada Escola de Chicago e muitos países industrializados adotam novas modalidades de administração da cidade. Na França, por exemplo, a Lei Cornudet define a obrigatoriedade da elaboração de “Planos de organização, embelezamento e de expansão das cidades”. Na América Latina, são executados projetos e planos urbanos nas cidades de Buenos Aires, Havana, Caracas e Rio de Janeiro.

As dinâmicas assinaladas têm materialidade num período em que o projeto urbanístico moderno tem como premissa central a idealização quanto à ruptura com as cidades herdadas do período anterior (cidades medievais e cidades coloniais) e a produção de cidades modernas, sadias, agradáveis, mais igualitárias, ordenáveis, controláveis. Como anotou Magalhães,

[...] os pensadores dos primeiros tempos do urbanismo moderno propõem cidades totalmente novas. Estão comprometidos com a definição de um futuro promissor para as cidades, que seja decorrente da nova realidade trazida pela industrialização e mediado pela razão. É pensamento comum entre eles a idealização de uma cidade nova, capaz de promover o novo homem dos tempos da racionalização (MAGALHÃES, 2007, p. 33-34).

Na particularidade brasileira, num contexto de significativas transformações, a Revolução de 1930⁹ sedimenta uma nova estrutura de acumulação, agora, de base urbano-industrial, que modifica a relação campo-cidade e abre caminhos para o ciclo desenvolvimentista concretizado na década de 1950.

construção de padrões arquitetônicos que tornasse a cidade atrativa ao capital monopolista. Nesse contexto, entre as principais obras de Pereira Passos estão: a modernização do porto para atender a exportação; a construção da Avenida Central, Avenida Francisco Bicalho, Avenida Rodrigues Alves, Avenida Beira Mar, vias de acesso aos bairros da elite carioca. Todas as intervenções contaram num grande número de demolições (cortiços) e remoção das famílias de baixa renda para subúrbios da cidade do Rio de Janeiro. (BENCHIMOL, 1990).

⁹ A Revolução de 1930 marca o fim de um ciclo e o início de outro na economia brasileira: o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial. Ainda que essa predominância não se concretize em termos de participação da indústria na renda interna senão em 1956, quando pela primeira vez a renda do setor industrial superará a da agricultura, o processo mediante o qual a posição hegemônica se concretizará é crucial: a novas correlações de forças sociais, a reformulação do aparelho e da ação estatal, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho ou o preço do trabalho, têm o significado, de um lado, de destruição das regras do jogo segundo os quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras e, de outro, de criação das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno. Trata-se, em suma, de introduzir um novo modo de acumulação, qualitativa e quantitativamente distinto, que dependerá substantivamente de uma realização parcial interna crescente. (OLIVEIRA, 1982, p. 14).

Ressalta-se como marca dessa reorientação, com reforço do papel econômico-interventivo do Estado, o seu aspecto conservador e autoritário, expresso, dentre outros processos e sujeitos políticos, pelo fortalecimento de oligarquias estaduais (FURTADO, 1976; OLIVEIRA, 1982).

Do ponto de vista histórico e geral, os processos de urbanização guardam relações diretas e necessárias com a permanente reorganização dos espaços citadinos para responder a demandas estruturais e conjunturais do capitalismo em seus diferentes estágios. Na particularidade brasileira, determinações estruturais próprias ao capitalismo, associadas a características herdadas dos períodos colonial e imperial, convergiram, a partir dos anos 30 do século XX, no contexto da industrialização no capitalismo periférico, para o início de processos de urbanização numa escala sem precedentes.

Quando a industrialização começa a ser o motor da expansão capitalista no Brasil, ela tem que ser simultaneamente urbana, e tem que ser fundamentalmente urbana porque não pode apoiar-se em nenhuma pretérita divisão social e técnica do trabalho no interior das unidades agrícolas. O nosso camponês, ou semicampônes - eu preferia chamar assim, porque nunca teve a propriedade da terra, senão a posse -, só em raros casos a unidade continha dentro de si uma divisão social do trabalho diversificada, o que fez com que, no momento em que se inicia a industrialização, as relações campo-cidade de novo se mantivessem estanques desse ponto de vista, caracterizando uma industrialização que forçou um processo de urbanização numa escala realmente sem precedentes. Noutras palavras, a indústria no Brasil ou seria urbana, ou teria poucas condições de nascer. Esse é na verdade o maior determinante do fato de que a nossa industrialização vai gerar taxas de urbanização muito acima do próprio crescimento da força de trabalho engajada nas atividades industriais (OLIVEIRA, 1982, p. 42).

Nesse contexto, torna-se possível localizar e observar a mudança de paradigma quanto às formas de intervenção estatal no espaço urbano. Começam a ser considerados, de modo mais sistemático, aspectos sociais da vida urbana, alargando ou secundarizando a atuação meramente física-material e arquitetônica de embelezamento das cidades. Então, o planejamento urbano tem alterado a sua direção, seus sujeitos e o seu ritmo.

A cidade constituída como suporte da produção capitalista, abrigando a materialização de diversos ciclos de atividades pertinentes ao mercado (armazenagem, circulação e comercialização de mercadorias) necessitava se adequar ao processo produtivo proveniente das atividades industriais. Estruturas da divisão espacial dos meios de produção, comunicação e transportes foram sendo

acrescentados aos territórios urbanos e articuladas a outros sistemas regionais de atividades produtivas¹⁰. Também, um leque de estratégias consideradas *modernas* começou a se propagar pelos espaços públicos e privados da cidade. Arquitetos e urbanistas modernos, destacadamente Charles Édouard Jenneret (chamado Le Corbusier)¹¹ exerceram papel importante no urbanismo então em curso, que se expandia apoiado nos progressos da engenharia e da arquitetura alcançados na segunda metade do século XIX. Assim, em meio à definição de novas funções urbanas e criação de protótipos funcionais, eram apresentadas inéditas propostas de planejamento, racionalização e administração dos usos dos espaços citadinos.

No Brasil, nas décadas de 50, 60, e 70, do século XX, caracterizadas pelo forte desenvolvimento econômico apoiado na ideologia nacional-desenvolvimentista e pelo crescimento de movimentos migratórios em direção as grandes cidades¹², o planejamento urbano assume outras perspectivas na medida em que esse estágio do capitalismo no país reafirma a urbanização como condição vital de seu desenvolvimento, restando a cada cidade produzir, a seu próprio modo, mecanismos de poder e de apropriação, de reprodução da exploração e da dominação de recursos.

No curso dessas transformações se destaca a experiência de planejamento urbano pertinente à construção de Brasília. De acordo com Ianni,

A construção da cidade de Brasília pretende simbolizar o Brasil Moderno, representa o coroamento de uma larga história de intentos de tornar o Brasil contemporâneo do seu tempo. Uma capital nova feita sob medida, lançada em traços audaciosos, nas proporções do século XXI e povoada pela

¹⁰ Segundo Santos e Silveira, (2001), no Brasil, entre os anos 1900 e 1935, foram construídos 13 portos fluviais e marítimos em diversas regiões e ainda outras estruturas importantes do sistema de transporte e armazenagem de mercadorias como cais, armazéns e rodovias. De 16.782 km de estradas de ferro, em 1905, em 1940 passou a contar com 108.594 km de estradas construídas, principalmente, na região Sudeste do país.

¹¹ Arquiteto e urbanista franco-suíço, Le Corbusier ganhou notoriedade no cenário parisiense pelos seus conceitos e projetos inovadores no campo da arquitetura. Suas obras são basilares para o movimento moderno de arquitetura. Em sua passagem pelo Brasil (1936), influencia a arquitetura moderna brasileira e realiza projetos em parceria com Oscar Niemeyer (ZULIAN, 2015). De acordo com Balandier (1997, p. 245-246), para Le Corbusier, na nova ciência do espaço urbano, sobre o espaço, em princípio, tudo se torna possível, inclusive a concordância entre interesses particulares, coletivos e privados na busca de respostas para a necessidade de satisfazer as quatro funções que definem o homem na coletividade: morar, trabalhar, circular, se recrear. A primeira função é aquela que recebe o tratamento mais original. Pela construção vertical e sobre pilotis, o solo está liberado: o campo penetra na cidade; através da unidade da habitação, todos os serviços integrados se tornarão acessíveis no interior de um conjunto fechado; pela identidade dos apartamentos se efetuará uma igualdade das condições de vida, mantendo, ao mesmo tempo, um espaço privado que preservaria a célula familiar.

¹² Registre-se que, em 1940, a população urbana do Brasil totalizava 31,24%, no ano de 1970 ela já alcança 56%. (IBGE, apud SANTOS, 2009).

mesma humanidade que se pretendia esquecer ou exorcizar. (IANNI, 1996, p. 36).

De fato, no planejamento e construção da cidade de Brasília, arquitetos e engenheiros brasileiros como Lucio Costa e Oscar Niemeyer, referenciados em Le Corbusier, ficaram conhecidos nacional e internacionalmente. Afinal, essa construção inaugurava e abarcava inéditas relações entre à produção do espaço, via planejamento urbano, e investimentos estatais no território¹³, contribuindo, dessa maneira, para tornar o Brasil um dos importantes espaços de desenvolvimento da arquitetura moderna. A este propósito, Gorelik (1999, p.67-68) argumenta:

[...] Nunca antes, a modernidade urbana presidiu de tal modo - de modo tão ideológico e prescritivo - a modernização. E nunca antes o Estado havia assumido de modo tão completo o conjunto de tarefas culturais para produzir a transformação social: se no fim do século XIX encontramos um Estado que entra no ciclo expansivo apesar de si mesmo (a modernidade aparecia ali como figura de ordem que devia controlar a modernização); e se nos anos trinta a entente vanguarda/Estado se produz nos fatos (a modernidade vanguardista como construtora de identidade para conduzir a uma modernização nacional empreendida pelo Estado); no desenvolvimentismo, o Estado vai reunir toda a tradição construtiva; incorporando em seu seio a pulsão vanguardista: o Estado se torna institucionalmente vanguarda moderna e a cidade, sua picareta modernizadora.

Os rumos assumidos pelo desenvolvimentismo e a instauração dos governos militares, entre os anos de 1964-1985, confluíram para que o planejamento urbano passasse a ser visto como uma prática centralizadora, autoritária, estatizante e tecnocrática, principalmente quando confrontado com a modernização desigual, incompleta e segregacionista verificada em cidades brasileiras. Tal visão, reforçada por teorizações do meio acadêmico brasileiro, encontra apoio na crítica desenvolvida internacionalmente sobre: a) as reais condições da vida urbana, b) o sentido da ruptura com as cidades herdadas do período colonial, c) as contradições do urbanismo dos modernos no Brasil.

Na sociedade brasileira, a década de 1980 pode ser caracterizada pelo agravamento dos determinantes e relações favoráveis à plena explicitação da questão urbana como dimensão constitutiva da *questão social*, compreendida no

¹³ Arantes (1994), ao refletir sobre as radicais alterações nas formas arquitetônicas e urbanísticas verificadas em Brasília, faz a seguinte ponderação: num meio acanhado como o Brasil, onde está a base social que atribuiu sentido à racionalidade arquitetônica desejada pelos modernos? Foi à ausência de uma sociedade industrial desenvolvida que possibilitou a materialização de experimentos tão amplos de planejamento, arquitetura e urbanismo, os quais só podem ocorrer em condições autoritárias como as da Índia ou Brasil.

cerne contradição capital x trabalho nos marcos do capitalismo, conforme concepções de Carvalho e Yamamoto (1983) e de Teles¹⁴.

Aproximadamente 80% da população brasileira, na segunda metade do século XX, já morava em cidades. Muitas cidades consideradas de porte médio - aquelas que possuem entre 100 mil e 500 mil habitantes - passaram a crescer mais que as metrópoles e processos de urbanização, mais acelerados, alcançaram as regiões Norte e Centro-Oeste. Na visão de Maricato (2006, p. 215) isto se faz “[...] determinado pelas forças da globalização, já que é impulsionado de forma contundente pelo agronegócio, além da exploração de minérios e de madeira”. Mas, uma das dimensões mais visíveis da urbanização em curso foi o crescimento abissal das populações urbanas espoliadas¹⁵, da segregação socioespacial e da violência urbana¹⁶.

Assim, ao mesmo passo da explicitação de expressões da modernidade e da modernização, na sociedade brasileira, a questão urbana se manifestava nas condições e relações de trabalho, na falta ou precariedade da habitação, no acesso desigual a equipamentos e serviços urbanos. Limites maiores eram impostos a determinados segmentos sociais na sua luta pelo direito à cidade, luta travada pelo controle social efetivo sobre a ação do Estado no urbano e contra a avidez dos interesses econômico-mercantis hegemônicos na dinâmica da vida cidadina.

¹⁴ [...] a questão social é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção, sempre renovada, entre a lógica do mercado e a dinâmica societária, entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramada na dinâmica das relações de poder e dominação (TELES, 1996, p. 85).

¹⁵ Recorde-se que, segundo Kowarick (1985, p. 69-70), “[...] Mesmo quando são mantidos os graus de pauperização dos trabalhadores, os seus níveis urbanos de reprodução poderão melhorar ou piorar em função do que conseguem retirar do Poder Público em termos de bens de consumo coletivos, subsídios à habitação popular ou acesso a terra urbanizada, processos que variam, enormemente de conjunturas políticas e que podem ou não estar associadas a conquistas que os trabalhadores obtêm na esfera das relações de produção”.

¹⁶ A contar a partir dos anos 1980, o impacto das décadas seguintes de baixo crescimento, alto desemprego e recuo das políticas públicas e sociais determinadas pelo receituário neoliberal pode ser medido por muitos indicadores, mas vamos fazê-lo aqui pelo aumento da violência urbana (MARICATO, 2013, p. 36).

3.2 Lutas sociais pela reforma urbana e o discurso jurídico-legal sobre o direito à cidade: desafios para as políticas e o planejamento urbano

Como assinala no item anterior, o agravamento da questão urbana, como uma das faces da questão social, ao ganhar materialidade e atualizações incide sobre várias dimensões da vida urbana e na reinserção de setores democráticos e da classe operária no cenário político. A cidade e suas contradições tornam-se, então, pautas centrais de lutas sociais em curso no país. Profundamente mobilizados, movimentos sociais urbanos, ao mesmo tempo em que redefiniam suas estratégias de lutas no acesso à moradia e à cidade, clamavam pela garantia de novos direitos sociais e de instrumentos de participação social no texto constitucional em elaboração.

A possibilidade de apresentação de emendas populares à Assembleia Constituinte (1986-1988) opera uma viragem e amplia o processo político, pois mobiliza para a participação pública um conjunto amplo de sujeitos com potenciada combatividade. Nesse âmbito, destacam-se a Proposta de Emenda Constitucional Dante de Oliveira - *Diretas Já* e a Emenda Popular de Reforma Urbana.

Nesse contexto, reorganiza-se o campo democrático popular: a partir de iniciativas de setores da Igreja Católica, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), nasce o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) constituído com o objetivo de unificar as diversas lutas sociais urbanas presentes no Brasil. Movimentos e entidades como a Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), a Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), a Coordenação Nacional dos Mutuários, o Movimento de Defesa do Favelado (MDF) e o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) fortalecem essas lutas.

Na emenda popular entregue ao Congresso Constituinte pelo MNRU, as proposições para a Reforma Urbana são indicativas da busca de formalização do direito à cidade: (1) Quanto à propriedade imobiliária urbana: instrumentos de regularização de áreas ocupadas. Aplicação da função social da propriedade. Proteções urbanísticas, ambientais e culturais; (2) Quanto à política habitacional: programas públicos habitacionais com finalidade social. Aluguel ou prestação da casa própria proporcional à renda familiar. Agência nacional e descentralização na gestão do serviço; (3) Quanto aos transportes e serviços públicos: natureza pública

dos serviços sem lucros, com subsídios. Reajustes das tarifas proporcionais aos reajustes salariais. Participação dos trabalhadores na gestão do serviço; (4) Quanto à gestão democrática da cidade: conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo.

Da proposta do MNRU, aprovada parcialmente, e consubstanciada na Emenda Popular de Reforma Urbana, destacam-se como princípios e avanços, o direito à cidade e à cidadania, a gestão democrática da cidade e a função social da cidade e da propriedade. Nesse sentido, ressalta-se o protagonismo do MNRU na elaboração dessa Emenda, documento que se tornou a referência fundamental do inovador discurso sobre política urbana exarado no texto constitucional.

A emenda popular de reforma urbana é uma plataforma resultante de forças sociais que participaram de sua elaboração, mais que uma emenda a constituinte. Daí a sua importância. Sua formulação seria inviável se não fosse precedida de certo acúmulo de proposições e reflexões realizadas por entidades vinculadas às lutas urbanas: mutuários, inquilinos, posseiros, favelados, arquitetos, geógrafos, engenheiros, advogados etc. [...] (MARICATO, 1988 apud **SILVA, 1991**).

Como resultado desse movimento sócio-político e considerando as preocupações analíticas da presente Dissertação, do ponto de vista do texto constitucional e do planejamento urbano, destaco: 1) os capítulos dedicados a Política Urbana na CFB de 1988¹⁷ que, no Art. 182, formaliza o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana; 2) o Estatuto da Cidade, lei infraconstitucional que regulamenta tais capítulos e afirma, explicitamente, o direito à cidade.

Assim, a problemática urbana, o direito à cidade e o enquadramento territorial da ação pública passaram a ter lugar de destaque na agenda pública brasileira. A municipalização das políticas sociais, a descentralização fiscal e administrativa, a participação democrática e popular (orçamento participativo,

¹⁷ República Federativa do Brasil, Constituição, 1988, Título VII, Capítulo II - Da Política Urbana. Art. 182. A política do 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. 1 - 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. 2 - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. 3 - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia indenização em dinheiro. 4 - 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 propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

conselhos municipais, audiências públicas, plebiscitos, ouvidorias, referendo popular, etc.), criados ou possibilitados pela CFB-1988, contribuíram para que municípios e governos locais se tornassem decisivos no que diz respeito à incorporação de propósitos sociais e critérios democráticos na condução do planejamento urbano, políticas urbanas e gestão da cidade.

Compreendo, assim como Alfonsin (2012), que a CFB-1988 é o marco inicial da formalização do direito à cidade, ainda que no texto constitucional tal direito apareça através do conceito de função social da cidade, registrado no seu 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 (BRASIL, 1988).

Após a aprovação da CFB-1988, o MNRU continuou desenvolvendo ações políticas na esfera nacional, pois, no texto constitucional havia sido incorporada uma versão restrita da Proposta elaborada pelo Movimento. Também, a sequência da mobilização visava à regulamentação dos princípios previstos na Constituição, a depender da aprovação de Lei Infraconstitucional Complementar para sua aplicação. A criação do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) passou a catalisar e a acompanhar a criação/tramitação da Lei Complementar procedendo à revisão da Emenda Popular de Reforma Urbana. A perspectiva da ação política era a de que pontos não contemplados no texto constitucional pudessem ser incorporados ao texto infraconstitucional.

Aspectos importantes dessa expectativa e demandas se mostram no escopo da Emenda Constitucional nº 26, que, no ano 2000¹⁸ integra a moradia aos direitos sociais, devendo ser este reconhecido, protegido e efetivado por meio de políticas públicas específicas. Ao mesmo tempo, é reforçado o papel do Estado na provisão de moradias para as famílias mais pobres.

No ano de 2001, 13 anos após a promulgação do texto constitucional, tempo indicativo das fortes disputas e interesses em jogo, foi aprovado o desenho normativo da lei que reafirma o direito à cidade e define nova base jurídica para o desenvolvimento urbano brasileiro e inéditos instrumentos de política urbana municipal. A Lei Complementar resulta do anteprojeto de Lei nº 171/1989,

18 Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000).

denominado Estatuto da Cidade, aprovado no Senado e encaminhado à Câmara como Projeto de Lei nº 5.788/1990. Assim, em 2001, através da Lei 10.257/2001, foi promulgado o Estatuto da Cidade. É relevante assinalar que, nos anos de espera da sua aprovação, esse texto sofreu diversas modificações, sendo aprovado numa conjuntura histórico-política que se dinamiza sob a hegemonia neoliberal. Nesse sentido, Burnett (2011, p. 153) faz a seguinte ponderação:

Com a desmobilização das organizações populares, alcançada pelo duplo movimento de abrir espaços fragmentados de participação no interior do estado e criminalizar/reprimir os recalcitrantes, o cenário nacional que serve de contexto para a aprovação do EC [Estatuto da Cidade] é altamente adverso às propostas da Reforma Urbana, surgida a partir de necessidades de urbanização e moradia das camadas populares. [...] Contemporâneo de novos paradigmas da administração pública, que privatiza decisões e recursos, e da mundialização capitalista, que mistura finanças e cultura, global e local, e mesmo sem avalizar a guerra fiscal que eclode entre cidades na luta por investimentos externos, o Estatuto da Cidade paga seu tributo a uma conjuntura de afirmação neoliberal no país.

De todo modo, a tradução dos textos constitucionais em propostas de políticas públicas urbanas e de planejamento urbano requer a consideração de certas dimensões da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) proposta pelo Ministério das Cidades, criado em 2003.

Trata-se de políticas e institucionalidades novas que resultam de determinações e mediações que incidem na definição e alterações do conteúdo das prerrogativas do Estado brasileiro na constituição do urbano e das políticas públicas urbanas. Guardam, portanto, relações com: (1) os efeitos da divisão e socialização do trabalho na vida urbana; (2) o patamar alcançado pela contradição entre a produção social (coletiva) da vida urbana e sua apropriação privada, ou seja, pelas expressões da *questão social* na cidade; (3) o *mundo da política* que revela o estágio da luta de classes, mediada por *grupos de interesse*, expresso no interior do Estado, nos processos organizativos na sociedade civil e na particularidade do *poder local*; (4) as premissas de natureza econômica, política e sociocultural que referenciam o projeto nacional de desenvolvimento; (5) os saberes atinentes aos âmbitos do urbanismo, arquitetura, políticas públicas, planejamento e administração/gestão urbana.

Assim, a PNDU foi elaborada almejando constituir-se uma nova forma de ação política-propositiva no campo do desenvolvimento urbano e do direito à cidade.

Seus principais elementos foram demarcados por Gomes (2018) nos seguintes termos:

Quadro 1 - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: definições centrais

Apreensão da Desigualdade Urbana	Déficits Quantitativos e Qualitativos na Política Habitacional; Insustentabilidade da Mobilidade Urbana – Trânsito e Transporte e Regressividade do Investimento em Saneamento Ambiental.
Tese central	Vivemos uma Crise Urbana que exige uma política nacional orientadora e coordenadora de esforços, planos, ações e investimentos dos vários níveis de governo e, também, dos legislativos, do judiciário, do setor privado e da sociedade civil. O que se busca é a equidade social, maior eficiência administrativa, ampliação da cidadania, sustentabilidade ambiental e resposta aos direitos das populações vulneráveis: crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, negros e índios.
Definição de desenvolvimento urbano	Melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades, com diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica. Ao lado da dimensão quantitativa da infraestrutura, dos serviços e dos equipamentos urbanos, o desenvolvimento urbano envolve também uma ampliação da expressão social, cultural e política do indivíduo e da coletividade, em contraponto aos preconceitos, a segregação, a discriminação, ao clientelismo e a cooptação.
Objeto	É o espaço socialmente construído. Não estamos tratando das políticas sociais, de um modo geral, mas daquelas que estão relacionadas ao ambiente urbano. Considerando esse tema, um novo recorte torna mais objetivo o escopo do trabalho em torno dos temas estruturadores do espaço urbano e de maior impacto na vida da população: habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana e trânsito . Dois temas estratégicos se somam a este conjunto: a política fundiária / imobiliária e a política de capacitação / informações.
Recursos, Orçamento e Financiamento	Orçamento Geral da União, Recursos do Tesouro Municipal, Recursos do FGTS e do Fundo de Amparo do Trabalhador, operadas pela Caixa Econômica Federal e pelo BNDES; Recursos de agências internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.
Propostas estruturantes	Implementação dos Instrumentos Fundiários do Estatuto da Cidade Novo Sistema Nacional de Habitação Mobilidade Urbana Novo Marco Legal para o Saneamento Ambiental

Fonte: GOMES (2018)

Em relação à criação, no ano de 2003, do Ministério das Cidades, a despeito das contradições que cercam a sua institucionalização, são muitos os estudos, a exemplo de Maricato (2006) e Rolnik (2015)¹⁹, que analisam essa criação

¹⁹ Sobre a criação do Ministério das Cidades, Rolnik (2015, p. 294-295) faz as seguintes pontuações: Uma das primeiras iniciativas tomadas pelo governo Lula foi a criação do Ministério das Cidades. Esse órgão governamental foi especificamente encarregado de formular a política urbana em nível

como um marco para o planejamento e gestão urbanos no Brasil, pois, pela primeira vez, configurava-se um órgão de referência voltado a formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Dessa maneira, o Ministério das Cidades se constituiu como o órgão responsável pelo Conselho Nacional das Cidades, órgão deliberativo-consultivo responsável pela PNDU. Composto por 04 (quatro) Secretarias - Habitação, Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade Urbana, e Programas Urbanos - foi considerado a mola propulsora e estratégica na implementação da gestão participativa da política urbana prevista no Estatuto da Cidade. Ainda em 2003, esse Ministério convoca os estados e municípios para conferências das cidades, tendo em vista a realização da Conferência Nacional das Cidades e a eleição do Conselho Nacional das Cidades - CONCIDADES.

Estavam postas, portanto, novas diretrizes políticas e institucionais para a retomada do planejamento urbano e cumprimento da decisão constitucional que definiu o Plano Diretor como o instrumento de efetivação da “função social da cidade”, logo do direito à cidade.

Em relação ao planejamento urbano, é importante lembrar que o acúmulo de saberes e experiências nesse campo havia sido, de algum modo, dilapidado em meio à desmontagem de várias agências planejadoras no contexto da Reforma do Estado²⁰ implementada, no Brasil, a partir do Plano Diretor da Reforma

nacional e fornecer apoio técnico e financeiro a governos locais, integrando as arenas institucionais das políticas federais de habitação, saneamento e transportes, que desde o início da Nova República, haviam transitado por catorze ministérios e secretarias distintos. Inicialmente ocupado por membros do PT e por assessorias e lideranças dos movimentos sociais urbanos surgidos nos anos 1980 e 1990, o novo ministério marcava o reconhecimento da agenda da reforma urbana como prioridade política. Seus integrantes levavam para o governo federal práticas e políticas que haviam sido experimentadas nos governos locais pelos quais o PT havia passado. Dentre elas, os processos participativos para a elaboração de políticas, como as conferências, assim como as experiências de autogestão na produção de habitação, que, a partir da primeira administração do PT em São Paulo (1989-1992), ganharam escala e força política entre os movimentos de moradia.

²⁰ No Brasil, a Reforma do Estado de 1995 encontra-se assentada numa compreensão da crise estatal nos seguintes termos: uma crise fiscal caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança pública negativa; o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado (considerada em várias expressões: o Estado de Bem-Estar, nos países desenvolvidos; a estratégia de substituição de importações, no Terceiro Mundo e o estatismo nos países comunistas); necessidade de uma nova forma de administrar o Estado. São consideradas como medidas inadiáveis: (1) ajuste fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) reforma da Previdência Social; (4) inovação dos instrumentos de Política Social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; (5) reforma do aparelho do Estado, visando aumentar sua *governança*, ou seja, sua capacidade de implementar de políticas públicas (BRASIL, 1995).

do Aparelho do Estado, encaminhado ao Congresso Nacional, no ano de 1995. Tal Reforma promoveu significativas alterações em políticas públicas consagradas na CFB-1988, através, dentre outros, da expansão de mecanismos de mercado e da transferência para o chamado *terceiro setor* de parte da instrumentalização de políticas governamentais e serviços públicos.

Quanto ao Plano Diretor, faço a seguir minhas observações a partir da busca de resposta a uma indagação fundamental: será o Plano Diretor um instrumento de concretização do direito à cidade?

3.3. Planos Diretores Participativos em cena: instrumentos de planejamento e gestão urbanos e o (negado) direito à cidade

No campo das teorizações e polêmicas sobre o direito à cidade no Brasil um território ainda a ser mais explorado é aquele que se organiza em torno das reais contribuições do Plano Diretor à efetivação desse direito. A consideração dos termos conceituais sobre o direito à cidade na análise de Henri Lefebvre e de David Harvey, a constatação da reiteração da questão urbana na particularidade brasileira a confrontar conquistas históricas e avanços no campo dos direitos garantidos nos discursos constitucionais e a leitura de um trabalho como o de Burnett (2011), que trata da fetichização dos Planos Diretores Participativos, permite o reconhecimento de que o PD como instrumento de planejamento urbano não pode ser analisado sem perceber as contradições que lhes são próprias e da luta política travada para ampliar ou negar o direito à cidade.

Nesse sentido, é importante lembrar que o entendimento de Plano Diretor que a CFB-1988 acolhe é resultado do consenso político possível no interior dos embates travados no MNRU - registre-se que o PDP não foi reconhecido, inicialmente, como iniciativa desse Movimento -, no Congresso Nacional e, posteriormente, no próprio Ministério das Cidades. Destarte, é imprescindível reconhecer a importância do novo arcabouço tendo em vista a criação de mecanismos de regulação da Política Urbana. Apresentado como principal ferramenta da política urbana, o PDP é configurado pelo Estatuto da Cidade nos seguintes termos:

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

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

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

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

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

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

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

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

§ 5º (VETADO)

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

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

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

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

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

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

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

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

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

Como materializar as normativas do PD tendo em vista a prevalência de garantia do direito à cidade sobre os interesses privado-empresariais capitalistas? Como garantir que o PD, no âmbito de cada município alvo da sua ação, contribua decisivamente para a reversão de desigualdades sociais? Alguns estudiosos, a exemplo de Bueno (2007), fazem análises bastante alvissareiras ao considerarem o PD como um marco na política urbana brasileira e instrumento de enfrentamento aos anos de descaso do Poder Público em relação à questão urbana. São análises que

valorizam a condição do PD de ensejar a integração de orçamentos e políticas, assim como a mudança de paradigma mediante a determinação de sua obrigatoriedade às cidades com 20 mil habitantes, ampliando, desse modo, as perspectivas do planejamento urbano, uma vez que este sempre esteve mais voltado para o desenvolvimento das médias e grandes cidades.

No entanto, cumpre observar que os municípios com menos de 20 mil habitantes correspondem a 45,2% do território nacional (IBGE, 2010; 2013). Parece questionável, então, que quase metade das cidades brasileiras não seja obrigada a definir instrumentos e ferramentas específicos para o planejamento e gestão do seu território e da sua vida cidadina. Nesse sentido, verifica-se que mesmo diante das determinações da CFB/1988 e do Estatuto da Cidade, muitas cidades brasileiras ficaram fora da obrigatoriedade de formulação desse ordenamento jurídico.

De todo modo, no ano de 2005, o Ministério das Cidades lança a Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, com o objetivo de fomentar novas práticas de gestão e planejamento tendo como base central o território municipal. A Campanha consistiu na instalação de núcleos estaduais (multiplicadores) para realizar a capacitação de membros da administração pública municipal e da sociedade civil sobre o tema, além da elaboração e divulgação de material gráfico e de mídia (comerciais de rádio e TV, vídeos, livros, folders, cartilhas, banners, dentre outros).

O quesito obrigatoriedade é um dos componentes capazes de explicitar muitas das dificuldades presentes na institucionalização e formulação dos PD, na medida em que, em muitas situações, tornou-se mais uma meta a ser cumprida. Muitos gestores e equipes de elaboração não possuíam a adequada compreensão dos caminhos para a construção desse instrumento a ser aprovado por lei municipal, ou mesmo sobre o que representava ou poderia representar como instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana do município. (BURNETT, 2011, 2016; MARICATO, 2006).

Tal situação é ratificada através do aspecto tecnocrata que dominou os processos de elaboração/revisão dos PDP, os quais, por consequência, desdobram-se no momento posterior, correspondente a proposição e efetivação de políticas públicas urbanas municipais. Nesse âmbito, muitas cidades brasileiras tiveram seus planos elaborados engavetados, seja pela inaplicabilidade (divergências) à realidade

local, seja pela conveniência das gestões municipais em suas muitas concessões a interesses privados capitalistas²¹ (VILLAÇA, 2004).

Refletir sobre o aspecto tecnocrata, na minha visão, é fundamental, na medida em que este decorre, em maior ou menor proporção, dos compromissos éticos e capacitação profissional dos técnicos na elaboração de um instrumento de planejamento urbano que, a despeito das contradições próprias à sua institucionalização e desenvolvimento, pode exercer significativos impactos na diminuição de obstáculos no acesso ao direito à cidade.

No quadrante de questões e desafios pertinentes à elaboração dos PD, destaca-se a contratação massiva de empresas privadas, sob o argumento da ausência de profissionais especializados nas prefeituras para fazê-lo. Isto demonstra dificuldades ou mesmo descaso das gestões municipais considerando-se que o plano diretor deverá ser objeto de acompanhamento, monitoramento e avaliação, ações que demandam um corpo técnico especializado para a sua realização. Conforme destaca Burnett et al (2016, p. 87):

Para agravar mais ainda esta situação desfavorável na elaboração dos Planos, a inexistência de corpo técnico com a qualificação necessária no quadro funcional das prefeituras levou a que todas as legislações fossem feitas por equipes de profissionais externos ao município. Além de ameaçar com a suspensão das atividades de planejamento com o término do trabalho e a saída dos técnicos externos, a semelhança encontrada na estrutura, linguagem e mesmo nas proposições de muitos Planos parece indicar que a multiplicação de contratos com as mesmas equipes levou a uma receita genérica, aplicável a distintas realidades.

No rol dos entraves ou desafios do PD, os quais, seguramente, comprometem as possibilidades de alcance da maturidade ético-política e técnico-operacional desse instrumento de planejamento urbano, destaca-se o tempo despendido nos processos de implementação. As elaborações/revisões de PD, muitas vezes, ocorreram de forma tão lenta (anos), que, em muitas situações, no momento de sua aprovação, já apresentavam pontos obsoletos, sem mais possibilidades de promoverem mudanças substantivas na vida do município, em suas dimensões urbanas e rurais. Em outras situações, o PD tem se resumido à mera reprodução de legislações já constituídas, condição que incorre no grave equívoco de prescindir do conhecimento sobre a realidade local e sobre as

²¹ Como assinala Burnett (2011, p. 259), “[...] mobilizados em torno do Estado, todo o esforço de incluir os mais pobres na cidade sofre da compulsória inclusão nas determinações que regem a produção imobiliária capitalista e mesmo as decisões dos políticos locais [...]”.

capacidades de gestão para garantir sua aplicabilidade e efetividade (BURNETT et al, 2016; ROLNIK; KLINK, 2011).

Outro ponto presente no mapeamento crítico das contradições e limites do PD diz respeito à ausência no Estatuto da Cidade de elementos sobre alterações nos códigos de zoneamento. Sem a obrigatoriedade desse pressuposto na Lei que referencia a elaboração dos PDP, estes tendem a assumir, muito mais, a perspectiva de planos físicos territoriais. Nesse sentido, Maricato (2001), destaca que propostas de zoneamento para cidades brasileiras devem, na atualidade, observar fatores cruciais como meio ambiente, saneamento, paisagem construída, entre outros. Ainda que o PD se constitua como instrumento que define a ocupação e organização do município, o zoneamento é uma das importantes ferramentas da execução desse Plano.

Se nas suas especificidades planejamento e gestão urbanos²² encontram desafios, pensá-las e efetivá-las de modo integrado exige o reconhecimento da ampliação desses obstáculos na medida em que gestores públicos são, amiúde, pressionados, à frente do jogo decisório, a harmonizar conflitos, estabelecer negociações, formular e desenvolver ações que, muitas vezes, se distanciam do marco regulatório estabelecido na própria área da gestão urbana brasileira ou contrariam forças interessadas no enfraquecimento do poder público, logo contrapostas a ações de planejamento e gestão que defenda e assegure o direito à cidade. Nesse sentido, cumpre enfatizar, que:

O planejamento, conceituado como instrumento de democratização da gestão da cidade, quebra e se contrapõe ao pensamento tradicional de planejar a cidade de forma parcial, considerando apenas a cidade legal, reconhecida pelo registro e contornos da burocracia estatal, perpetuando a segregação e a exclusão da população que vive à margem da legalidade na cidade real. A definição das políticas públicas e das prioridades de investimento, em função da realidade local e da manifestação da população, confere a legitimidade necessária para inverter a ordem da destinação dos

²² Planejamento e gestão urbanos são ações estatais entendidas como atividades diferentes e complementares, conforme os apontamentos de Souza (2001, p. 46): “Até mesmo intuitivamente, **planejar sempre remete ao futuro**: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, **gestão remete ao presente**: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo necessidades imediatas. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte [...] das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis; planejamento e gestão são distintos e complementares (**grifos nossos**)”.

recursos, das obras e serviços públicos para atender os reais interesses da população (SAULE JÚNIOR, 1998, p.62).

Na reflexão sobre o PD, como instrumento de um tipo de planejamento urbano municipal favorável à concretização do direito à cidade, não há como descuidar do fato de que, conforme anotado no Capítulo 1 desta Dissertação, a partir da década de 1980, ganhou força uma modalidade de planejamento - o planejamento estratégico de cidades - esboçada, internacionalmente, para preparar às cidades a responderem a objetivos que evidenciam estreita relação: a) com as estratégias de reestruturação produtiva capitalista, no sentido da maior flexibilidade do capital e do trabalho; b) com a elevação da competitividade entre cidades e economias dos Estados Nacionais; c) com a submissão do planejamento e projetos locais às recomendações e exigências de agências multilaterais de financiamento no âmbito de políticas territoriais e urbanas.

Assim, na atualidade, no campo do planejamento urbano se destacam, de modo geral, duas grandes tendências: o planejamento estratégico de cidades, orientado pela lógica de mercado, competitividade entre cidades, parcerias público-privado e a modalidade vinculada ao ideário da Reforma Urbana e do direito à cidade. Em relação à segunda modalidade, conforme propõe Burnett (2011), no Brasil, é pertinente considerar a existência de uma continuidade entre a temática da Reforma Urbana, formulada na década de 1960, no contexto das chamadas Reformas de Base, e o ideário de Reforma Urbana que norteou parte importante das lutas e reivindicações dirigidas à Constituinte de 1988.

No Brasil, a trajetória do planejamento urbano em termos político-propositivos²³ é permeada por um largo campo de disputas e contradições. Tal

²³Cumprasse assinalar a existência de um expressivo conjunto de reflexões que abordam múltiplos aspectos particulares do tema. Situam-se nesse conjunto, por exemplo, os estudos que abordam o planejamento a partir de duas perspectivas. São elas: a primeira, regulatória, onde o Estado atua diretamente como disciplinador da gestão e uso do solo urbano, nesta categoria encontram-se o Planejamento Físico Territorial e o Planejamento Sistemático. A segunda, mercadofila, que em oposição à primeira, atua a partir das parcerias público-privadas. Esta última apesar de não possuir necessariamente uma subdivisão, é marcada pelo *trend planning*, *leverage planning* e *private-management planning*, e dada as similaridades, comumente é confundida com o planejamento estratégico. Nessa linha analítica, o planejamento regulatório caracterizaria dois grandes períodos da história do planejamento urbano no Brasil. O planejamento físico territorial ou *blueprint planning* é caracterizado pela criação de planos de ordenação espacial. Tal metodologia é evidente no período histórico dos planos de melhoramento e embelezamento das cidades brasileiras no início do século XX²³. E por sua vez, o planejamento sistemático ou *systems planning* é caracterizado pela ênfase na racionalidade instrumental. Consubstanciam-se nos superplanos e no planejamento integrado que marcam as décadas de 1960 e 1970.

condição incide sobre as possibilidades e impossibilidades do PDP, enquanto instrumento de planejamento e gestão urbanos, contribuir para a concretização do direito à cidade. Como pondera Egler (2001), subsistem, atualmente, em diversas experiências municipais, ações de planejamento urbano ancoradas na CFB-1988 e no ideário do PDP. Além dos Planos Diretores, como condutores centrais do planejamento e gestão da cidade, existe ainda ampla legislação urbanística que pode referenciar a formulação de planos e ações governamentais nos diversos campos da vida urbana.

A formulação dessa questão exige que não se desconsidere o conjunto de questões implicadas na aplicação da Lei que são próprias à sociedade e ao Estado brasileiro²⁴. Isto supõe demarcar a questão do poder público municipal como uma das categorias centrais do objeto de estudo aqui reconstituído no plano do pensamento. Também supõe relevar que, ao estabelecer relações com o Planejamento Democrático, a efetividade do Plano Diretor se move num quadro de possibilidades de contribuir, efetivamente, na gestão democrática das cidades brasileiras.

²⁴“Um dos motivos pelo qual isso acontece é que entre a Lei e sua aplicação há um abismo que é mediado pelas relações de poder na sociedade. É por demais conhecido, inclusive popularmente, no Brasil, o fato de que a aplicação da lei depende de a quem ela (a aplicação) se refere. Essa “flexibilidade” que inspirou também o “jeitinho brasileiro” ajuda a adaptar uma legislação positivista, moldada sempre a partir de modelos estrangeiros, a uma sociedade onde o exercício do poder se adapta às circunstâncias” (MARICATO, 2001, p. 42).

4 PLANEJAMENTO URBANO E O DIREITO À CIDADE: aspectos históricos, contradições e desafios pertinentes a São Luís e ao Plano Diretor Participativo de 2006

4.1 Dinâmicas socioespaciais, intervenções estatais e segregação numa cidade em transformação

Para compreensão do objeto de estudo desta Dissertação, como uma das referências de análise, demarca-se pelo menos uma experiência concreta de materialização do PD, destacando-se possibilidades e impossibilidades estabelecidas entre a elaboração/aplicação desse instrumento de planejamento urbano e a concretização do direito à cidade. A escolha recaiu sobre a experiência do Poder Público Municipal - legislativo e executivo - da cidade de São Luís, capital do estado do Maranhão, especialmente aquela atinente à formulação e revisão do PDP de 2006.

Os resultados dessa definição metodológica de pesquisa são apresentados mediante a recuperação de aspectos históricos e urbanos dessa cidade tão antiga, pois remonta à colonização da América Portuguesa, mas que, conforme a sua condição de um complexo de relações sociais e espaciais como são as cidades, encontra-se em permanente transformação. Ao mesmo passo que a cidade se adequa às necessidades do movimento do capital, mediante determinações mais gerais da urbanização capitalista brasileira, nela vai se conformando a questão urbana, como uma dimensão da questão social.

Em São Luís, antigas relações sociais e espaciais²⁵ submetidas às exigências de permanência ou renovação dão conteúdo à história da cidade. Práticas de dominação e exploração, dinâmicas de integração e segregação,

²⁵ De acordo com Mota e Montovani (1998, p. 18), através das cartas de datas e sesmarias, é possível reconstituir e compreender os termos da expansão da cidade entre os séculos XVII e XVIII. A maioria das cartas de datas solicitava “[...] terrenos no caminho das fontes, próximo aos conventos. Tanto é assim que vemos a ocupação se iniciar na área do porto (demandando comunicação com mundo exterior), próximo do Forte, das igrejas, das fontes (devido à indisponibilidade de canalização de água).” Assim, a referência da constituição do núcleo inicial da cidade foi o Forte, que, como uma espécie de muro, acolhia a Câmara, o Colégio dos Jesuítas, o Palácio dos Governadores e a Igreja da Sé. Expressava um tipo de desenho urbano que se pretendia consoante à tendência das cidades luso-castelhanas setecentistas de seguir um rigor espacial quanto à localização dos marcos administrativos da cidade (Casa da Câmara e Cadeia, Pelourinho, Sé e Terreiro).

disputas territoriais, ações do poder local e do governo municipal, dentre outras, se sucedem no fruir do tempo histórico. Assim, certas características da trajetória da ação do poder público na constituição do urbano e no tratamento de expressões da desigualdade social servem de fio condutor da análise e o advento da República no Brasil como marco temporal inicial da demarcação dessas características.

Apoiado em criteriosa pesquisa sobre serviços públicos urbanos na Primeira República (1889 a 1930), Palhano (2017) considera que, em São Luís, o Poder Público sempre tratou com descaso as questões relativas ao acesso democrático da população aos serviços de consumo coletivo: água potável, rede de esgotos, luz elétrica, transporte coletivo, logradouros públicos e higienização urbana. Este autor define como marco das ações higienistas o relatório *Saneamento das Cidades e sua aplicação à Capital do Maranhão* (1902), ratificado através da Lei Estadual nº 358 (1904)²⁶, promulgada para o controle das novas demandas urbanas através de medidas higienistas mais rígidas. Afirma, também, que a modernização dos serviços públicos urbanos inicia no governo Godofredo Viana, precisamente em 1924, quando as ações governamentais apresentaram, a despeito do recorrente discurso de falta de recursos para obras públicas, elementos novos quanto à maneira tradicional de produzir e gerir os serviços de infraestrutura coletiva. Diz ele:

Mesmo ao longo dos anos 1920, período em que os governos Urbano-Godofredo-Magalhães realizaram a tardia reforma urbana de São Luís, por intermédio do projeto Ulen, a maioria dos habitantes da Cidade continuava sofrendo as mazelas oriundas da decadência dos serviços básicos, prisioneira dos crônicos problemas ligados à contaminação da água, poluição de mananciais, precário sistema de saneamento, falta de luz, sujeira e doenças terríveis, como tifo e febre amarela [...]. (PALHANO, 2017, p. 9).

Nessa conjuntura histórica, consoante a outras cidades brasileiras, ações na perspectiva de *remodações e melhoramentos* são correlatas à busca e

²⁶ No ano 1902, sobre o relatório *Saneamento das Cidades e sua aplicação à Capital do Maranhão*, Palhano (2017, p.166-167) comenta que “[...] teria sido o primeiro a chamar a atenção do poder público local para a importância do disciplinamento do urbano e para o efeito deletério da escassez de serviços infraestruturas para a saúde coletiva. Técnico e erudito ao mesmo tempo, além de ser surpreendentemente atualizado em relação às questões urbanas da época (trazia para São Luís a experiência das principais cidades europeias e norte-americanas) o Relatório também assumia aquilo que talvez tenha sido o primeiro plano diretor da cidade, na perspectiva de pressupor a existência de poder público realmente ordenador do desenvolvimento urbano”. No plano da intervenção estatal, a Lei Estadual nº 358, de 09 de junho de 1904, reforçava a reorganização dos serviços de higiene, definindo atribuições para Inspetores Sanitários, Delegados e Subdelegados de Higiene. Eram agentes que deveriam trabalhar para, através de visitas domiciliares, evitar e corrigir os vícios das habitações, abusos de seus proprietários e procuradores destes, arrendatários e moradores que possam comprometer a saúde pública.

emergência de uma nova estética para o cenário urbano cujo traço central deveria ser o embelezamento de São Luís. Conforme anotado no Capítulo 1 desta Dissertação, inspiradas no modelo europeu parisiense, essas remodelações, frutos do urbanismo estético e sanitaria, eram executadas na perspectiva de superação da cidade colonial e contenção de alguns problemas sociais (saúde, habitação, etc.) (VILLAÇA, 2004).

Na primeira metade do século XX, em São Luís, verificam-se uma série de obras de infraestrutura viária e de habitação (alargamento de ruas e avenidas, instalação de bondes elétricos, construção de conjuntos habitacionais, dentre outras), as quais além de objetivos e rotinas higienistas e de embelezamento da cidade, buscavam adequações na dinâmica urbana que proporcionassem melhor fluxo e escoamento da produção industrial.

Cabe lembrar que, nessa cidade, a partir do lugar que ocupava na divisão nacional e internacional do trabalho, desenvolveu-se uma importante experiência industrial mediante a implantação de unidades fabris²⁷, principalmente, fábricas têxteis (1870-1960), que contribuíram para significativas alterações urbanas e sociais. Mas, essas fábricas, que compuseram o vultoso parque industrial da cidade de São Luís, começaram a partir de 1950, a encerrar as suas atividades. Desse modo, também se extinguíram ou refluíram, em meados do século XX, os traços urbano-industriais que as fábricas de tecidos exigiam e expressavam.

Na dinamização das fábricas de tecidos destacava-se a classe senhorial urbana e rural do Maranhão que buscando enfrentar os entraves postos ao desenvolvimento da produção agrícola, apostava na atividade industrial sem abandonar os sólidos privilégios atinentes à condição de grandes proprietários fundiários. Nesse sentido, Reis (1982) analisa que, na Primeira República, diferentemente do que se verificava no plano nacional, no Maranhão, o setor representante do centro de acumulação não era o de proprietários rurais, mas o de grandes comerciantes, que tinham sob seu comando um sistema econômico sustentado por atividades agrárias e urbanas.

²⁷ De acordo com Melo (1990), essas unidades fabris estavam assim distribuídas: 10 de fiação e tecidos de algodão, 01 de fiar algodão, 01 de tecido de cânhamo, 01 de tecido de lã, 01 de meias, 01 de fósforo, 01 de chumbo e pregos, 01 de calçados, 01 de produtos cerâmicos, 04 de pilar arroz, 2 de pilar arroz e sabão, 01 de sabão, 02 de açúcar e aguardente.

Como já indicado, do ponto de vista da administração da *coisa pública*, a partir do governo de Godofredo Viana e da intervenção federal de Paulo Martins de Sousa Ramos, ocorre uma mudança de paradigma na forma de gerir a cidade e na busca de soluções que proporcionassem a melhoria dos serviços urbanos. Como parte dessa mudança, destaca-se a formulação de uma legislação urbanística baseada na lógica dos Códigos de Postura (Decreto nº 205, de 03 de novembro de 1936) e do Zoneamento (Decreto nº 217, de 19 de dezembro de 1936). A relação entre a cidade e a Lei alcançava, em São Luís, um momento importante de inflexão (BURNETT, 2008; LOPES, 2004; PALHANO, 2017). No ano de 1936, essa cidade apresentava o zoneamento registrado na figura 1:

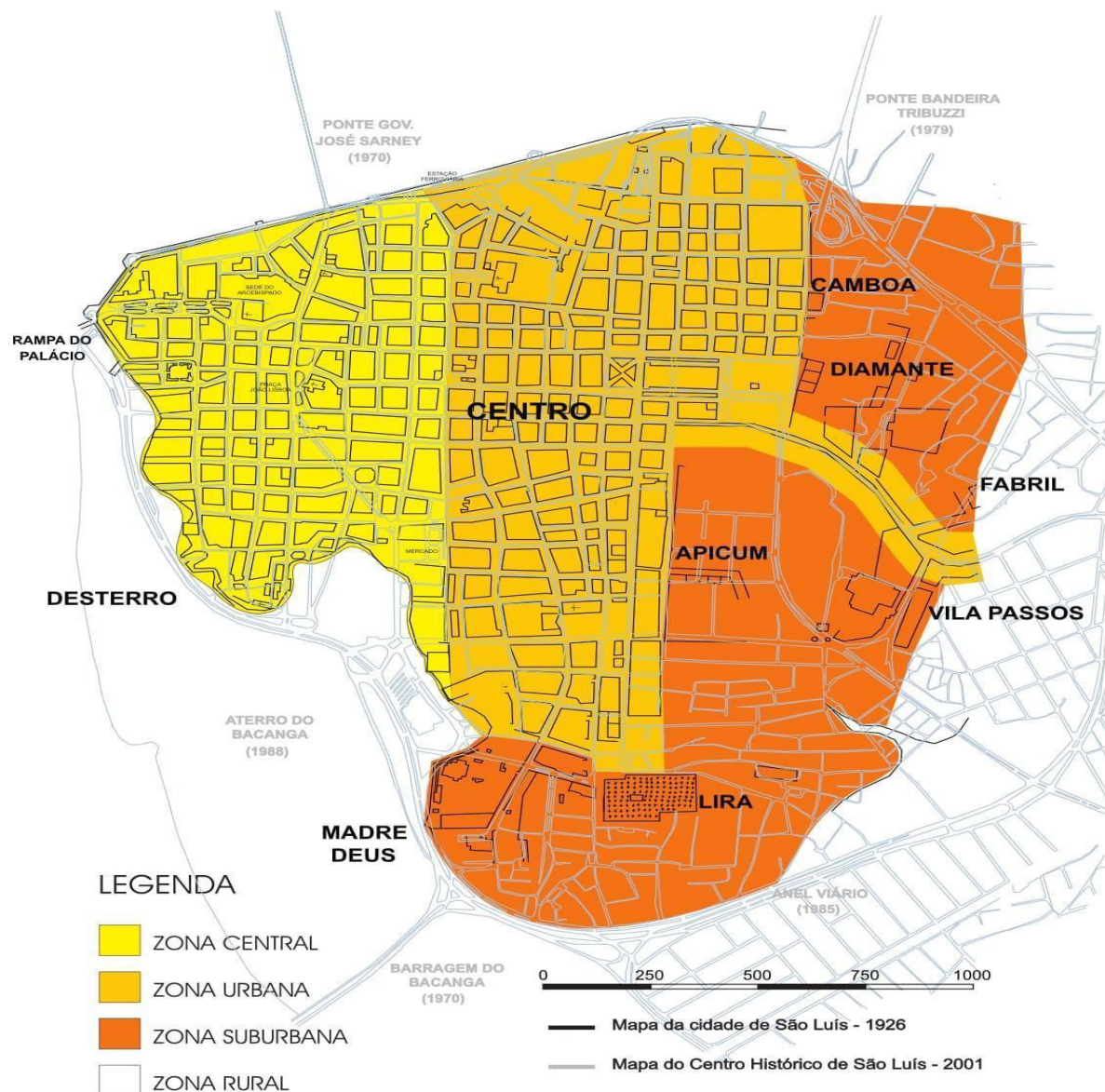


Figura 1 - Reconstituição Digital do Zoneamento de São Luís (1936)

Fonte: LOPES, 2004.

Nomeado Prefeito de São Luís, pelo interventor Paulo Ramos, o engenheiro José Otacílio de Saboya Ribeiro (1936-1937) tece densas críticas ao cenário e a administração da cidade. Censurou as obras de remodelação e melhoramentos urbanos, caracterizando-as como intervenções superficiais e as atribuiu a desorganização da administração municipal e às descontinuidades de ações dos sucessivos governos. Assim, orientado pela perspectiva de atribuir funcionalidade e racionalidade à cidade, através de uma intervenção profunda e abrangente, organiza uma Comissão para elaborar o “anteprojeto de remodelação da cidade”.

Essa Comissão de Plano da Cidade, organizada para detalhar o primeiro esboço do plano, foi criada em abril de 1937. Dela fizeram parte o Coronel Luso Torres, ex-prefeito, ex-interventor, e figura respeitada por políticos e intelectuais locais, os Drs. Carlos Macieira e Heitor Pinto, o industrial Américo Pacheco de Carvalho, o competente professor Luiz Rego e o engenheiro Pinheiro Costa, chefe da Diretoria de Serviços Urbanos. Estavam previstas no Código de Posturas, aprovado por Saboya Ribeiro, duas Comissões: a do Plano da Cidade e a do Patrimônio Histórico e Artístico do Município. A Comissão do Plano da Cidade foi criada pelo decreto nº233, de abril de 1937, e a Comissão do Patrimônio Histórico e Artístico do Município só se instalaria, em outros moldes, em 1943 (LOPES, 2004, p. 103).

São ações condizentes à corrente majoritária no debate intelectual e político sobre o planejamento urbano no Brasil, na vertente planejamento físico territorial, que se torna evidente no contexto local e conta com a participação intensa de engenheiros e arquitetos, após a intervenção de Paulo Ramos.

Até 1950, São Luís, apesar da existência de bairros pobres, não apresentava segregação sócio espacial entre seus núcleos residenciais (BURNETT, 2011). Porém, na década de 1960, foram implementadas intervenções guiadas pelo capital industrial, que geraram amplas e profundas transformações na vida urbana. Nessa conjuntura, distingue-se o papel da Associação Comercial do Maranhão (ACM), maior entidade representativa do comércio local e que, na qualidade de órgão consultivo do Poder Público, exerceu grande influência na definição e concretização das intervenções urbanas, direcionando-as conforme seus interesses.

Inspirado no planejamento urbano que invocava o atributo de moderno e era hegemônico no cenário nacional, o Poder Público Municipal propõe a implementação do *Plano de Expansão Urbana da Cidade de São Luís*. Elaborado pelo engenheiro Ruy Ribeiro Mesquita, em 1958, apresentava como características centrais o zoneamento e a descentralização do centro da cidade para outras áreas

de expansão. Todavia, a despeito desse impulso modernizador e planejador, a partir dos finais dos anos 1960, o aumento da aglomeração da força de trabalho, a valorização fundiária da terra urbana, as reivindicações e lutas por moradia e acesso desigual a equipamentos e serviços coletivos urbanos indicavam que a constituição do urbano em São Luís alcançara uma nova escala de complexidade.

Tal complexidade tinha determinações particulares. Nesse sentido, é instrutivo recordar que, no Brasil, a partir de 1964 e por toda a década de 1970, se configurou, sob a vigência da ditadura militar, a ideologia do Brasil Grande Potência e como uma das suas principais estratégias a integração nacional através dos chamados projetos de grande escala (complexos de beneficiamento de recursos minerais e energéticos, refinarias de petróleo, grandes hidrelétricas, industriais petroquímicas, etc.). Tratava-se de polos de cadeias produtivas que exigiam para a sua materialização capital, força de trabalho, recursos ambientais, energia e território sendo constituídos como verdadeiros enclaves nos espaços nos quais se instalavam²⁸. São determinantes que ajudam a esclarecer, no Maranhão, a ação da Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão (SUDEMA)²⁹, do Banco de Desenvolvimento do Maranhão (BDM), com sua política de fomento e financiamento industrial, da infraestrutura industrial e portuária do Distrito Industrial do Itaqui e a implantação do Programa Grande Carajás (PGC)³⁰.

Guiado pelo Plano de Expansão (1958), o primeiro Plano Diretor de São Luís começou a ser elaborado no governo do Prefeito Haroldo Tavares (1971-1975) e aprovado, nos termos da Lei nº 2.155, no dia 26 de junho de 1975, logo após a posse do Prefeito Antônio Bayma Júnior (1975-1978). O referido PD previa a realização de intervenções previstas desde a década de 1950, algumas em andamento, especialmente, aquelas concernentes ao processo de expansão da

²⁸ A este propósito, Vainer (1989, p. 7) argumenta: “Eles (os enclaves) são implantados na região, não nascem de seu processo de desenvolvimento, não expressam as forças - sociais; políticas e econômicas - endógenas. Nesse sentido, têm-se visto estes empreendimentos como portadores de uma oposição quase irreduzível: de um lado, a extraterritorialidade dos processos de acumulação e decisão de que são parte; de outro lado, a territorialidade localizadora que os ancora num espaço determinado”.

²⁹ Organismo de planejamento criado em torno do I Programa de Governo do Estado do Maranhão do então governador José Sarney (1966-1970).

³⁰ Iniciado na década de 1970, pelo Governo Federal e capitaneado pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), atual Vale, o Programa Grande Carajás, tratava-se de um projeto de exploração mineral e metalurgia que abrangia os estados do Pará, Maranhão e Tocantins. (BRASIL, 1982). No Maranhão contribuiu de forma decisiva para alterações na demografia (relação campo-cidade) e na dinâmica sócio espacial local, especialmente em sua capital, São Luís.

cidade, ou de criação da cidade nova, como designada por muitos. (RIBEIRO JUNIOR, 1999)

Se considerarmos os modos de acesso da população a moradia, a nova dinâmica social e espacial da cidade de São Luís já expressava diversas possibilidades, as quais guardavam inequívocas relações com a condição de classe dos demandantes. Dentre essas possibilidades destacam-se as atinentes: (1) à incorporação imobiliária (construção realizada pelo setor privado de modo integral); (2) à incorporação pública, através das Companhias Habitacionais; (3) à incorporação semipública, através das Cooperativas Habitacionais; (4) à autoconstrução com recursos próprios.

Também, do ponto de vista da ampliação das ações do Estado no controle da propriedade e dos usos da terra urbana, duas iniciativas podem ser indicativas das prioridades do planejamento e administração urbanas. São elas: (1) o Programa de Despalafitação de São Luís (1971), primeira grande ação estatal (Governo Federal e Prefeitura Municipal) tendo em vista a erradicação das palafitas; (2) a criação da Sociedade de Melhoramentos e Urbanismo da Capital S. A. (SURCAP). Sobressai-se, ainda, a construção de infraestruturas urbanas que, igualmente, expressavam políticas e intervenções estatais na produção do espaço e no direcionamento do crescimento urbano. Nesse âmbito, o projeto do Aterro do Bacanga, executado durante a administração do prefeito Haroldo Tavares (1971-1975), com o objetivo de integrar o complexo urbano de São Luís ao Porto do Itaqui, se constitui um rico e instrutivo exemplo³¹.

No final da década de 1970, renomados arquitetos como Jorge Wilhelm, Jaime Lerner, Aloísio Magalhães e Lúcio Costa visitaram São Luís. A presença desses profissionais dava-se, em especial, pela atuação do Wit-Olaf Prochnik Arquitetura e Planejamento S.C.L na execução de projetos na capital e do

³¹ Segundo relatórios da Proenge, construtora responsável pela obra, o Aterro do Bacanga teria como objetivos mais relevantes: a) estabelecer condições práticas e eficientes para a interconexão entre os sistemas de transporte coletivo urbano; interurbano e marítimo-fluvial, de forma acessível à população em geral, reunindo-se em um só local os terminais deste fluxo; b) criar a infraestrutura física para permitir sistemas de entrada e saída organizada destes veículos de transporte e uso confortável pela população, implantando-se, no local, terminais rodoviários, atracadouro e obras complementares de apoio; c) Implantar na cidade um grande parque para dotá-la de instrumento de lazer acessível à população de baixa renda, devido à facilidade de transporte, através da urbanização da área disponível após a execução dos aterros. (FONSECA NETO, 2002)

emergente mercado de projetos urbanos financiados pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Neste âmbito, destacam-se o Programa Nacional de Capitais e Cidades Médias (PNCCM) e o SERFHAU como fontes de aportes econômicos de muitas obras do Governo do Prefeito Mauro Fecury (1979-1980).

Na administração municipal de São Luís, o primeiro governo do engenheiro civil Mauro Fecury (1979-1980) concretiza diversas obras já vislumbradas no Plano de Expansão e no Plano Diretor, destacadamente a construção das denominadas Ponte do Caratatiua, Ponte José Sarney, Ponte Bandeira Tribuzzi que interligam o núcleo central da cidade às áreas de expansão. Mas, manifestando contradições próprias à urbanização capitalista na particularidade brasileira, ao mesmo passo em que essas obras de infraestrutura urbana e os negócios imobiliários ganhavam vultuosidade na produção das chamadas *áreas nobres*, materializava-se o surgimento de extensa zona de ocupação periférica na cidade. Esta, conforme anotado por Ribeiro Júnior (1999), estava sendo fortemente sacudida por um fenômeno re-espacializante.

São marcos desse fenômeno re-espacializante a construção da Ponte José Sarney, inaugurada em 1970, que encurtaria o caminho da cidade para as praias, enobrecendo uma vasta área do seu território, e a edificação da barragem do rio Bacanga, também concluída no ano de 1970. Abriam-se, assim, duas frentes ocupacionais: i) uma, ao Norte, em direção do litoral balneário, futura área nobre da cidade (São Francisco, Renascença, Calhau, Ponta D'areia, São Marcos, Olho D'água), onde os negócios imobiliários ganhavam vultuosidade, setor da economia urbana que adquire notável dimensão então; ii) outra, a Sudoeste, região de fraca densidade demográfica, mas que logo se tornaria tradicional zona de ocupação periférica da cidade (Anjo da Guarda, Vila Nova, Fumacê, Vila Embratel, Sá Viana, Vila Maranhão), abrigando parcela crescente da população pobre e, que facilitaria o acesso entre o Porto de Itaqui, o qual, em 1971, seria oficialmente inaugurado e a zona central da cidade, através de uma rodovia de pouco mais de 9 Km (RIBEIRO JÚNIOR, 1999, p. 91 - 92).

Assim, a ponte transpondo o rio Anil - que recebeu o nome oficial de Ponte José Sarney -, o anel viário no entorno do Centro Antigo da cidade, a Barragem do Bacanga e o Porto de Itaqui, na verdade um corredor de exportações afastado da cidade e diferente do antigo porto da Praia Grande, são infraestruturas que podem ser tomadas como expressões representativas das novas ações de planejamento e investimentos governamentais na estruturação e expansão do espaço urbano.

A mobilidade urbana favorecida por essas vias de transporte, que diminuía o tempo empregado nos deslocamentos de mercadorias, trabalhadores e consumidores, passou a exercer significativa influência na configuração dos padrões de segregação sócio espacial na cidade³². Se junta a essas transformações, a criação de um mercado imobiliário que passou a promover alterações de grande impacto nos modos de apropriação, disputas e usos do solo e nas ações de política urbana, que já se fazia enredada em contradições e avessa a promoção igualitária do usufruto da cidade.

Importante frisar, conforme já indicado no Capítulo anterior, que nos processos de constituição do urbano, políticas, medidas de planejamento e mecanismos como o PD são estratégias centrais da ampla disputa e tessitura de interesses - convergentes e divergentes - presentes nas definições do planejamento territorial da cidade e na ação das administrações municipais.

A partir dos anos 70, com a construção da ponte que deu acesso ao São Francisco, nossa cidade optou por uma nova forma de urbanização, diferente daquela originada na Praia Grande e que cresceu por adição, expandindo-se em direção ao Monte Castelo e João Paulo, mas conservando a tipologia dos quarteirões, calçadas e ruas do centro, ainda que com maiores dimensões. Ao contrário deste modelo, a proposta de urbanização além do rio Anil – por influência de Brasília? Por interesse de fundiários? – construiu uma gigantesca rede de avenidas que cruzava imensas extensões de terras desocupadas e conectava o centro com longínquos conjuntos habitacionais (BURNETT, 2011, p. 38).

São evidências de expressões locais das dinâmicas industriais e urbanas capitalistas através das quais, o capital, de modo mais sistemático e agressivo, passa a exercer ainda maior influência no planejamento territorial da cidade. Assim, orientado por uma lógica industrial e incentivadora da construção de polos industriais e por uma lógica mercantil na perspectiva de reforçar ganhos fundiários, o Governo Municipal considerava o Plano Diretor - 1975, como:

[...] um esforço no sentido de fornecer à cidade e à sua área os elementos básicos para iniciar um processo de planejamento coerente com as perspectivas que ora se lhe apresentam. O espaço geográfico e a população de São Luís receberão, sem dúvida, forte impacto nos próximos anos com o Projeto Carajás e a Siderúrgica de Itaqui (São Luís, 1977, p. 2).

³² Importante recordar que Lojkin (1981) ao discutir os efeitos da política urbana estatal sobre os diversos segmentos da população citadina demarca três modalidades de segregação social e espacial: uma no âmbito da localização da moradia, outra no âmbito da distribuição espacial dos equipamentos e serviços urbanos e, por fim, a que se define no âmbito do transporte domicílio-trabalho.

O expressivo desenvolvimento industrial nessa conjuntura pode ser medido através do quantitativo de indústrias instaladas. Conforme, aponta Ferreira (2014, p. 112): “[...] dos 263 estabelecimentos industriais cadastrados na Microrregião da Aglomeração Urbana de São Luís até 1981, 67% deles se instalou na década de 1970”. Destaca-se ainda a criação do Distrito Industrial de São Luís (DISAL), através do Decreto Estadual nº 3.589/1977 e atuação do PGC, que acirrou o processo de migração (campo - cidade), promovendo intensas modificações no fluxo demográfico, bem como na dinâmica urbana.

Em face da proliferação da moradia em palafitas e de outros modos precários e segregados de morar, a precariedade habitacional passou a se constituir um dos focos de atuação do governo do prefeito Mauro Fecury. Medidas como proibição de construção de palafitas, demolições e desocupações de moradias consideradas subnormais, desapropriações de áreas ocupadas com fins de moradia figuram na ação do poder municipal que buscava controlar a questão urbana e encobrir os limites da ação pública municipal na resolução da questão da moradia em pleno curso na cidade.

Tal questão aparece de modo inconteste no ano de 1978, no chamado despejo do Coroadinho. Nessa área da cidade, ocupada com fins de autoconstrução da moradia, um dos proprietários comandou uma violenta ação de reintegração de posse, incluindo derrubada e incêndio de casas. Este despejo, pelo volume da população envolvida, evidenciava com aguda visibilidade que o conflito violento entre ‘valor de uso’ e ‘valor de troca’ e a forte resistência à ocupação espontânea passava a expressar novas modalidades de acesso à terra para morar (SANTANA, 2003).

Outros dois focos da ação do governo municipal sob o comando do prefeito Mauro Fecury dizem respeito à preservação do Centro Antigo de São Luís e a revisão do Plano Diretor de 1975. Para essa revisão, foi contratado como consultor o Arquiteto Jorge Wilhelm. Após análise do cenário urbano de São Luís, foi sugerido pelo arquiteto alterações na Lei Delegada nº 07/1975, que versava sobre o zoneamento da cidade, as quais juntamente a outras alterações foram consolidadas e promulgadas na Lei Delegada nº 2.527/1981 e na Lei Municipal 2.474/1980.

São ações que, cada uma a seu modo, deixa claro o esforço da administração municipal em concretizar intervenções propostas no PD para

responder às exigências do projeto de modernização conservadora em curso no Maranhão em detrimento de um tipo mais justo e igualitário de desenvolvimento da expansão e urbanização da cidade. Isto se manifesta, sobremaneira, na implantação do PGC que tem em São Luís, especialmente no chamado Distrito Industrial do Itaqui, uma de suas bases principais.

As flagrantes transformações sociais e urbanas de São Luís, resultantes em grande medida da intervenção do Estado brasileiro, mediadas pelos governos estadual e municipal, na constituição do urbano, também se manifestavam através de grandes conjuntos habitacionais construídos com recursos oriundos do tripé SFH/BNH/COHAB³³. No contexto dessa Política Nacional de Habitação, guiados pelo sonho da casa própria, muitas famílias integrantes dos segmentos médios e populares da classe trabalhadora passaram a habitar as novas áreas residenciais formadas pelos conjuntos habitacionais, conforme demonstra a tabela abaixo.

Quadro 2 - Conjuntos habitacionais (SFH/BNH/COHAB) em São Luís (1967-1988)

Nome	Ano de construção	Nº de unidades
Residencial Caratatiua	1967	58
COHAB Anil I	1968	505
COHAB Anil II	1969	516
COHAB Anil III	1970	1.417
Maranhão Novo	1970	432
IPASE	1971	525
COHEB Sacavém	1972	436
Radional	1973	336
COHAMA	1973	700
COHAB Anil IV	1976	1.111
COHAPA	1977	41
Parque Timbiras	1977	96

³³ Sobre o tripé SFH/BNH/COHAB, Burnett (2011, p. 9-10), observa que: “[...] a partir da segunda metade da década de 1960, a expansão da cidade de São Luís viverá um momento decisivo. Em razão dos programas do Governo federal, que irão direcionar grandes projetos econômicos para o estado, o Maranhão receberá um volume significativo de recursos que tornarão realidade os sonhos de ocupação das terras para além dos rios Anil e Bacanga. A chave desses recursos será a política do Banco Nacional de Habitação (BNH) que durante 22 anos de atividade contribui decisivamente para mudar a face da maioria das cidades brasileiras.”

COHATRAC I	1978	875
COHAPAM	1978	100
COHAJAP	1978	331
COHAJOLI	1978	78
COHASERMA	1978	364
COHAREV	1979	160
Vinhais	1979	1.627
Bequimão	1979	1.190
Turu I	1979	767
Rio Anil	1979	345
COHAJAP	1979	38
Angelim	1980	654
COHAFUMA	1980	482
Cidade Operária	1987	7.500
COHATRAC IV	1998	389
TOTAL		20.327

Fonte: SANTANA (2003)

Cabe enfatizar, considerando o objeto de estudo da presente Dissertação, que questiona sobre os termos mediante os quais o direito à cidade referencia, no Brasil, as ações do Poder Público no campo do planejamento urbano, que na esfera da política habitacional apreciada, para as frações de classe de renda média e alta foram edificadas, por exemplo, os conjuntos residenciais BASA, Renascença e São Francisco. Isto pode ilustrar as contradições encerradas nos objetivos da política habitacional brasileira. Como sustentar o crescimento econômico, alimentando efeitos multiplicadores gerados pela construção civil sobre outros setores econômicos e, ao mesmo passo, responder às demandas habitacionais de certos segmentos sociais, a chamada população de baixa renda?

A prioridade dada às linhas de financiamento para segmentos de renda média e alta, preferidos pelos setores empresariais e bancários, aumenta os limites no atendimento dos setores populares urbanos. Ao longo da década de 1980 esgotava-se, no Brasil, o ciclo de expansão da política habitacional, principalmente no campo da habitação popular. Na cidade de São Luís, como últimos resultados dessa política pública de habitação, dois grandes conjuntos habitacionais foram

destinados para os segmentos populares da população urbana: o Maiobão (1982) e a Cidade Operária (1987).

No contexto mais geral dos rumos do desenvolvimento de São Luís, da questão urbana que lhe acompanha como dimensão inerente e do planejamento urbano municipal, que não cessa de exhibir limites e contradições no tocante à democratização do acesso a equipamentos e serviços urbanos, é importante realçar que, mesmo no *boom* da construção dos conjuntos habitacionais financiados pelo tripé SFH/BHN/COHAB, os setores da construção civil e da indústria não conseguiram absorver a massa de trabalhadores desempregados, que não cessava de ampliar-se mediante intenso movimento migratório do campo maranhense para a cidade de São Luís.

Entre os anos de 1960 e 1980, cidades como Santa Inês, Imperatriz e São Luís, tiveram sua população quase duplicada (de 158.229 habitantes no ano de 1960, a população de São Luís passa a ser, no ano de 1970, de 270.651 moradores e no ano de 1980 já se apresenta composta por 460.329 habitantes³⁴). São processos correlacionados às políticas de modernização da base econômica do estado, com uma inflexão nas relações capitalistas de produção também no campo maranhense.

No concernente à administração de São Luís, ainda no governo do prefeito Mauro Fecury, registra-se a visita de Jaime Lerner (Prefeito de Curitiba), que, após analisar aspectos do processo de expansão e desenvolvimento da cidade, aponta que o controle do uso do solo, hierarquia viária e transportes coletivos deveriam se constituir os eixos estruturantes da expansão da cidade. Condizente ao slogan Nova São Luís, a elaboração do projeto Nova São Luís, pela Secretaria de Urbanismo e Planejamento (SURPLAN) e pela SURCAP, contou com participação de renomados arquitetos no cenário nacional. Deste Projeto derivou a proposta Novo Polo Urbano para São Luís (NPU), cuja ideia mestra era integração das áreas, velha e nova, da cidade. A visita de Lúcio Costa (1979) foi considerada como o ápice da busca de renovação da cidade. Em sua análise, este celebrado arquiteto e urbanista destaca a importância de conexão das áreas da cidade, tendo em vista o acesso a serviços urbanos e a qualidade de vida de toda a população.

³⁴Nesse sentido, Gistelink (1988, p. 33) é categórico ao afirmar: “[...] no período 80/85, ou seja, em cinco anos, quando se iniciaram as obras da implantação da CVRD e ALUMAR, a população da capital, cresceu 85,5%”.

Apesar dos avanços na tessitura de propostas de planejamento urbano, formuladas a partir de questões apontados por arquitetos e urbanistas e assumidas pela administração municipal, muitas dessas propostas não se concretizaram e a urbanização no município de São Luís foi se materializando a partir de critérios aleatórios, na maioria das vezes, guiados sob a perspectiva de cada governo municipal. Instabilidade político-institucional. Eis uma imagem síntese que pode caracterizar a administração municipal de São Luís num significativo período de tempo: de 1975 a 1986 a cidade teve 11 prefeitos (BUZAR, 2000).

Tal instabilidade dificultava o desenvolvimento de políticas ou ações mais sistemáticas favoráveis ao processo de desenvolvimento da cidade e diminuição ou erradicação dos descompassos dos moradores no acesso a equipamentos e serviços urbanos fundamentais à reprodução social.

O reconhecimento da assimetria entre o adensamento populacional na cidade e a disponibilidade dos meios de reprodução social (moradia, infraestruturas urbanas, equipamentos e serviços coletivos), exigiu e incentivou, na especificidade de São Luís, igualmente a outras cidades brasileiras, a organização de lutas e movimentos sociais, que passaram a demonstrar a imperativa necessidade de conciliação entre a administração do território (infraestrutura) e a administração social da vida urbana. As ocupações de vazios urbanos e a organização de entidades na liderança dos movimentos por moradia constituíram-se, então, como duas das relevantes expressões dessas lutas. Nesse contexto, destacam-se o I Encontro Municipal de Moradia, o Fórum Permanente de Luta pela Moradia, posteriormente denominado Fórum Maranhense de Defesa da Moradia.

Essas lutas já se organizam na conjuntura histórica e política que precede e sucede a aprovação da CFB/1988. A pressão das lutas e movimentos sociais locais, assim como os impactos dos desafios constitucionais postos para os governos municipais quanto à produção de políticas sociais e urbanas e, especialmente, do Plano Diretor (1975), foram, no município de São Luís, de algum modo, traduzidos, no Plano Diretor de 1992, Lei nº 3.252/1992, promulgada em abril/1993 na administração da Prefeita Conceição Andrade (1993-1997).

Cumprе assinalar, que a elaboração do PD/1992 enfrenta o desafio de, além de lidar com as novas diretrizes constitucionais, definir rumos para uma cidade que, entre finais dos anos 1960 e 1980, experimentou transformações que deixaram

marcas indelévels no espaço citadino e na vida urbana. Dentre estas se sobressaem: (1) edificação de pontes, aterros, barragens e terminais ferroviários e marítimos, (2) saturação da ocupação das áreas alagadiças, mediante o recurso de palafitas, e a ocupação de áreas de terra firme para fins de autoconstrução de moradias³⁵, (3) iniciativas voltadas para desapropriação de áreas e transferência de populações, (4) construção de grandes conjuntos habitacionais com o financiamento do tripé SFH/BNH/COHAB, (5) retenção de glebas para fins especulativos, (6) lutas sociais em torno do acesso a equipamentos e serviços urbanos, especialmente moradia; (7) oscilante trajetória do planejamento como instrumento de administração da cidade.

Dessa maneira, na minha visão, trata-se o Plano Diretor de 1992 de uma rica, singular e contraditória resposta do aparato governamental municipal aos interesses em disputa pela cidade e às exigências constitucionais, na medida em que foi elaborado e promulgado num período em que ainda não haviam sido proclamadas às leis infraconstitucionais de regulamentação (Estatuto da Cidade) dos capítulos da CFB-1988 dedicados a Política Urbana que, no Art. 182, formaliza o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. De todo modo, não há como desconhecer o caráter inovador que caracteriza esse PD, ainda que a sua formulação tenha ocorrido na trilha dos planos reformistas da década de 1990. Nesse sentido, a observação de Burnett (2011, p. 233) é bastante esclarecedora:

Entretanto, no rastro dos planos reformistas da década de 90, uma mudança nos status dos planejadores urbanos perante o poder público municipal irá ocorrer quando um novo Plano Diretor é aprovado em 1992. Apesar de “incorporar” instrumentos do Estatuto da Cidade ainda não aprovado, seu processo de elaboração não acompanha a discussão nacional sobre participação social. A lei se caracteriza como uma tentativa de atender interesses privados - os gabaritos sobem de 6 para 13 pavimentos nas áreas de interesse do mercado, através das costumeiras transações do Solo Criado - e reconhecer parcialmente os direitos de ocupação das camadas populares, declarando a região da Ilhinha como ZEIS, mas que segue até os dias de hoje em situação da irregularidade fundiária e sem ações de urbanização. (BURNETT, 2011, p. 233).

³⁵ Ao analisar o processo de expansão das moradias precárias e populares na cidade de São Luís, **Silva (1989, p.9)** faz a seguinte observação: “Primeiramente, dá-se um processo de saturação dos mangues, seguido da busca de terras firmes da Ilha, sendo que, com a valorização das terras ocupadas, se intensifica um processo de grilagem ao nível do urbano de São Luís que é favorecido igualmente pela indefinição legal das terras”.

Do ponto de vista do objeto de estudo da presente Dissertação - modos através dos quais o Plano Diretor, enquanto instrumento de planejamento urbano, relaciona-se com processos de concretização do *direito à cidade*, reivindicado por lutas e movimentos sociais urbanos e instituído formalmente pela CFB/1988, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor da cidade de São Luís de 2006 - duas definições constantes do Plano Diretor de 1992, ou a ele correlatas, devem ser sublinhadas: 1) proclamação da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei 3.253/1992), das Operações Urbanas (Lei nº 3.254/1992), das Zonas de Interesse Social - ZIS (Lei nº 3.255/1992); 2) a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Municipal (IPLAM), vinculado à Secretaria Municipal de Urbanismo.

Outro conjunto de processos com significativos rebatimentos na administração do município de São Luís, especialmente no planejamento e gestão urbanos, na medida em que acena para a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), diz respeito à criação da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL). Congruente à estratégia nacional que se verifica no Brasil, na década de 80, em torno da criação de Regiões Metropolitanas (RM), também em São Luís ocorrem, no período, discussões e proposições no sentido da criação da RM de São Luís.

Assim, a Constituição Estadual de 1989 determinou a criação da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), a ser regulamentada através de Lei Complementar. Nove anos depois foi aprovada a Lei Complementar Estadual nº 38/1998, que determina a abrangência da RM, sendo composta pelos municípios de São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa e sua organização e funções definidas a partir do Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís (COADEGS). No ano de 2003, através da Lei Complementar nº 63, o município de Alcântara passou a compor a RMGSL e através da Lei Complementar nº 153/2013, são adicionados a essa Região, os municípios de Rosário, Bacabeira e Santa Rita.

Desse modo, Burnett (2011, p. 232), refletindo sobre essas experiências destaca que o planejamento urbano em São Luís desde os seus momentos iniciais mostrou-se *modesto, irregular e fragilizado*, apesar disto a articulação das lutas e movimentos sociais em prol do direito à cidade no contexto local não têm alcançado

suficiente pressão política para alterar tais características. Tal constatação não significa desconhecer a presença, em São Luís, de lutas e movimentos sociais urbanos, destacadamente no campo da moradia, a exemplo da União de Moradia Popular do Maranhão (UMPM), filiada à União Nacional por Moradia Popular (UNMP). Criada no ano 2000 e fundada oficialmente no ano de 2003, a UMPM, também filiada à Central de Movimentos Populares e ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, tem como objetivos, entre outros: a) lutar por moradia digna, com infraestrutura adequada, pela regularização fundiária e formação de lideranças de base (ocupações, cortiços e palafitas); b) discutir e buscar soluções para o déficit habitacional; c) apoiar as manifestações/reivindicações populares, d) ser agente de transformação na perspectiva de que a cidade cumpra sua função social, e) lutar por direitos formalmente conquistados, como a implementação do Estatuto da Cidade.

4.2 O Plano Diretor Participativo de 2006 e o (negado) direito à cidade: instituições municipais, inconsistências, diminuta participação e ineficiência

Antes de abordar quaisquer questões mais afetas à relação entre o PDP de 2006 e o direito à cidade, cabe fazer algumas demarcações sobre o posicionamento do Município brasileiro no escopo da CFB-1988, institucionalidades derivadas e suas relações com o planejamento urbano e a gestão da cidade.

Em seu sentido político mais amplo, o Município é integrante da federação brasileira dotado de autonomia político-administrativa e financeira e, contemporaneamente, tem ocupado lugar de destaque na busca e materialização de estratégias de desenvolvimento socioeconômico local e regional. Em seu sentido jurídico, caracteriza-se como personalidade jurídica de direito público, sendo considerado o Município a base da organização política democrática, dividida em dois poderes, executivo e legislativo. Dentre as competências do Poder Público Municipal, dispostas no Art. 30, da CFB-1988, destaco itens que, de algum modo, têm relação direta com o objeto de estudo abordado na presente Dissertação. São eles:

[...] I-legislar sobre assuntos de interesse local; II-suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III-instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da

obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; **IV– criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V–organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;** VI– manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII–prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; **VIII– promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;** IX–promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (grifos nossos).

No Brasil, a administração pública municipal atual é composta pelo Poder Executivo Municipal, através do chefe do executivo e suas secretarias, fundações, autarquias e empresas públicas. Possui a competência de ofertar - criação, manutenção, monitoramento, fiscalização e avaliação - bens e serviços públicos que proporcionem maior qualidade de vida à população. Por sua vez, o Poder Legislativo Municipal possui papel estratégico quanto à organização, planejamento e controle das atividades do executivo, através de suas funções, legislativa, fiscalizadora e administrativa. Respectivamente, diz-se da análise e deliberação de projetos de lei, resoluções, decretos, entre outros; a segunda, sobre a fiscalização dos atos do executivo, desempenhada por suas comissões ou membros; a terceira, sobre organização interna.

Ressalto que a compreensão de governo municipal aqui apresentada, parte do pressuposto da necessária integralidade entre as suas instâncias de poderes, tendo em vista a complementariedade de funções interposta entre ambos. Desse modo, chama-se atenção para o exercício do controle social, de forma que o Poder Legislativo, em sua função legislativa e fiscalizadora, é o principal elo entre os cidadãos e o poder executivo, devendo estar atento às demandas da sociedade, bem como, a sociedade para demandá-los (KLERING et al, 2011).

Cabe também destacar as formas organizacionais admitidas, atualmente, pela administração pública no tocante a gestão pública de programas e projetos. Estas são encontradas com frequência em modelos de gestão, especialmente quando da execução de políticas públicas transversais, que perpassam as três esferas de governo do Estado brasileiro. Assim, demarco, seguidamente, as competências comuns entre municípios, estados e União, prevista no Art. 23 da CFB/1988:

I—zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II—cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III—proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV—impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V—proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; VI—proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII—preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII—fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX—promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X—combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI—registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII—estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito [...].

O cotejamento das competências comuns e específicas das municipalidades implica considerar que, apesar da autonomia prevista constitucionalmente, a dinâmica real da administração municipal, com seu feixe de determinações, contradições e mediações, encontra entraves de natureza política, administrativa, fiscal e orçamentária que limitam ou inviabilizam a atuação municipal. Dessa forma, no Brasil, poucos municípios conseguem exercer, de modo pleno e efetivo, a sua autonomia política-administrativa de forma a gerar recursos e concretizar políticas públicas favoráveis ao desempenho dos governos municipais em prol do direito à cidade.

A vigência de certas institucionalidades recomendadas no ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo da descentralização e da participação popular, pensadas como ferramentas capazes de contribuir para o fortalecimento de relações mais democráticas e inclusivas e de gerar modos de governança cooperativo e integrado entre as esferas de governo e as próprias municipalidades deve ser analisada de modo sistemático.

Na minha visão, isto é relevante porque, se no plano teórico-político e propositivo, a descentralização e a participação, como estratégias de fortalecimento de relações mais democráticas e inclusivas, têm reconhecimento quase consensual, as experiências concretas mostram que a adesão formal a essas estratégias não se constitui condição suficiente para romper com as práticas mandonistas, paternalistas e clientelistas que permeiam, recorrentemente, as administrações públicas municipais brasileiras. Dá-se que, as normas constitucionais, a despeito de portar

um valor normativo formal e superior, que deve ser reconhecido por todo o ordenamento jurídico, num país como o Brasil, não se tornam, necessariamente, garantia da construção de um sistema de participação democrático e inclusivo vinculado à política nacional de desenvolvimento urbano e aos planos diretores participativos.

Na retomada de alguns aspectos e institucionalidades da governabilidade democrática como um momento da análise sobre as contribuições do planejamento urbano à concretização do direito, é pertinente lembrar que, durante substantivo tempo do desenvolvimento da urbanização no Brasil, os Municípios possuíam grandes limitações quanto à gestão do solo urbano, uma vez que nas Constituições (1934, 1937, 1946, 1964 e 1967) estes não se encontravam definidos como entes federativos, portanto, dotados de autonomia (BURNETT et al, 2016).

Retomando a especificidade de São Luís é relevante enfatizar alguns processos que, tendo materialidade sob a vigência do PD de 1992, exerceram significativa influência no PDP de 2006.

Primeiro. Os antigos solares dos senhores, com suas sacadas e mirantes, que resistem no desenho espacial-arquitetural do Centro Antigo, são inseridos na tendência mundial de estetização de antigos centros citadinos, a partir de projetos de revitalização de áreas urbanas centrais e sítios históricos, tendência que, por diferentes mediações, associa-se ao chamado urbanismo de resultados³⁶ e ao planejamento estratégico de cidade, já abordado nesta Dissertação. Nesse contexto, a velha cidade de São Luís recebe da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), no ano de 1997, o título Patrimônio Histórico e Cultural da Humanidade. Na busca de produção de uma (nova) imagem para a cidade, são capturados e ampliados aspectos relacionados à construção da identidade do patrimônio cultural material e imaterial de São Luís.

Segundo. Uma profusão de torres verticais, fenômeno que pode ser analisado como uma expressão tardia da verticalidade há muito concretizada em grandes cidades do Brasil, também passa a compor as dinâmicas socioespaciais de São Luís. A partir da década de 1990, certos vetores dessas dinâmicas começaram a estabelecer relações diretas com o reposicionamento da propriedade fundiária e da valorização de imobiliários urbanos em termos diferenciais. Modificações nas

³⁶ Ver, dentre outros, Harvey (1992), Arantes, Maricato e Vainer (2000) e Vainer (2000).

condições de operação do setor construtivo (plano de obras e condições de financiamento) e a edificação de estruturas arquitetônicas luxuosas e singulares³⁷, geralmente assentados em pedaços litorâneos ou próximos a eles, com imóveis de alto padrão passaram a predominar na dinâmica imobiliária em curso nessa cidade. Nesse âmbito, as regras de mercado, apoiadas em mecanismos de gestão territorial definidos no PD de 1992³⁸, passaram a interferir com mais agressividade nas formas de apropriação e uso do solo urbano, e, conseqüentemente, nos processos de segregação social e espacial.

Terceiro. A dificuldade de acesso dos trabalhadores subalternos à moradia adequada, aos serviços e infraestruturas urbanos, a oportunidades de trabalho e seus direitos, sua maior exposição à violência nas áreas periféricas da cidade, dentre outros processos, assim como a permanências das lutas sociais em torno da democratização nos usos da terra urbana e nos acesso a equipamentos e serviços urbanos são indicativos de que o conjunto de efeitos deletérios (objetivos e subjetivos) da segregação sócio espacial, permanecia e se recriava como grave expressão de desigualdade social e da precariedade da produção da existência urbana na cidade de São Luís.

A seguir, assinalo alguns aspectos normativo-institucionais resultantes de mapeamento sobre Secretarias, Autarquias e Fundações municipais, e suas respectivas atribuições, efetivado no sentido de identificar aquelas diretamente vinculadas as ações de planejamento e gestão da política urbana e ao PDP de 2006 (Lei nº 4.669/2006).

³⁷ “O mar e as dunas. Uma vizinhança paradisíaca num empreendimento de primeiro mundo: New York e New Jersey Residence. O lugar perfeito para você e sua família desfrutarem as maravilhas de um novo conceito de moradia: conciliar a exuberância da natureza com a facilidade e a praticidade dos grandes condomínios residenciais. São dois edifícios, com todos os apartamentos voltados para o mar, completa área de lazer e moderno sistema de segurança. Requite e sofisticação na região mais valorizada de São Luís porque você sempre sonhou morar no Primeiro Mundo”. (Encarte publicitário distribuído nos principais jornais da cidade de São Luís nos meses de novembro e dezembro de 2000).

³⁸ A partir das prerrogativas definidas no Plano Diretor do Município a Prefeitura estabelece e regula a implantação das operações urbanas. Na Lei n. 3.254, de 29 de dezembro de 1992, fica entendido como Operação Urbana o procedimento onde a Prefeitura aumenta a ATME e o gabarito máximo de terrenos particulares no Município de São Luís, a partir de propostas de seus proprietários, desde que estes se obriguem a financiar infraestrutura e melhoramentos urbanos, em troca das modificações destes índices urbanísticos de seus terrenos. A Prefeitura pode modificar a ATME e o Gabarito Máximo de terrenos municipais abrindo concorrência pública para particulares interessados em empreendimentos, tendo como contrapartida o financiamento da infraestrutura e melhoramentos urbanos.

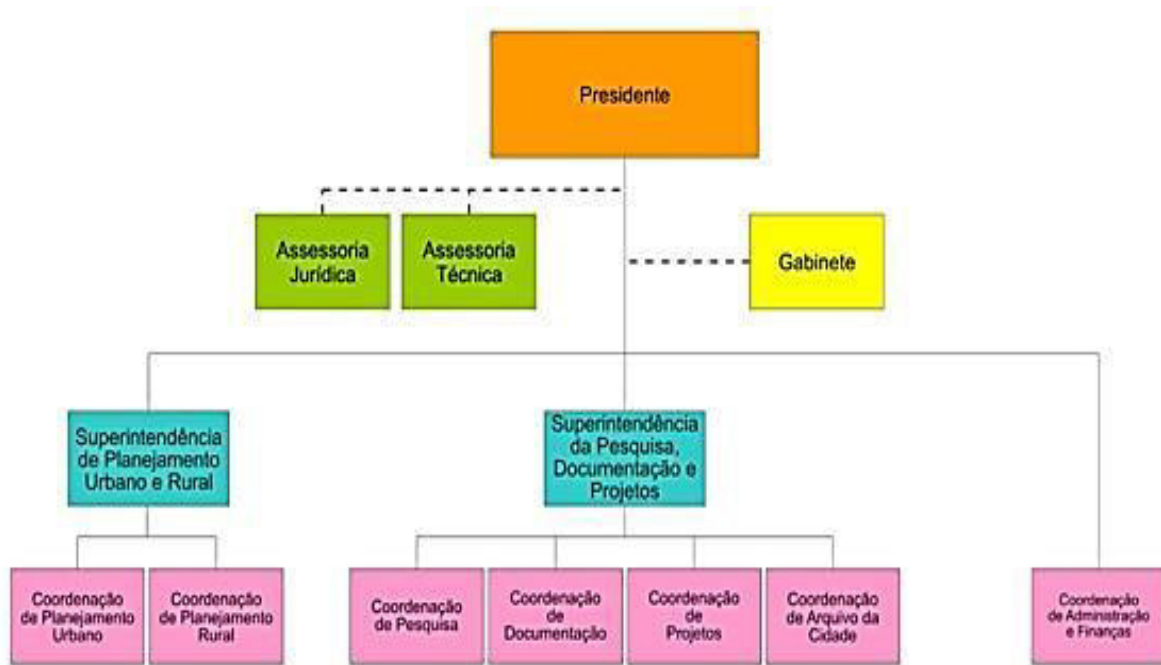


Figura 2 - Organograma INCID

Fonte: SÃO LUÍS, 2017.

O organograma registrado na Figura 2 se refere ao Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural (INCID³⁹), autarquia municipal vinculada à Secretaria Municipal de Planejamento. Criado pela Lei nº 4.851/2007⁴⁰, o INCID é responsável por coordenar e monitorar a legislação urbanística do município de São Luís.

Nessa perspectiva, o INCID é a instituição que fornece subsídios ou suporte para as demais Secretarias quanto à elaboração dos instrumentos de planejamento e execução da política de desenvolvimento urbano de São Luís, mediante as seguintes atribuições:

a) Realização de estudos, pesquisas e diagnósticos preliminares;

³⁹ O Instituto já teve duas nomenclaturas anteriores, Instituto de Pesquisa e Planejamento do Município (IPLAM). No ano de 2005, após reforma administrativa, passou a denominar-se Instituto de Pesquisa e Planificação da Cidade (IPPC).

⁴⁰ Essa Lei define o INCID como a principal Instituição que lida com a ferramenta do planejamento urbano, tendo, para tal, as seguintes funções: “Art. 1º I. realizar estudos, pesquisas e diagnósticos prévios e coordenar a elaboração, acompanhamento, avaliação e revisão da Política de Desenvolvimento Urbano e Rural do Município, do Plano Diretor e da legislação que o complementa; II. elaborar, apreciar, analisar e encaminhar propostas de alteração da legislação complementar ao Plano Diretor, em particular a de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e rural.” (SÃO LUÍS, 2007).

- b) Elaboração e o acompanhamento das avaliações e revisões da Política Urbana estabelecida através do Plano Diretor do Município e da legislação complementar;
- c) Monitoramento dos processos de desenvolvimento do Município, bem como da dinâmica de expansão e localização da população e das funções sociais da Cidade, em articulação com a Procuradoria Geral do Município, com as Secretarias Municipais de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAM), de Urbanismo e Habitação (SEMURH), de Tráfego e Transporte (SMTT), de Meio Ambiente (SEMMAM) e com o Instituto Municipal de Paisagem Urbana (IMPUR) e a Fundação Municipal de Patrimônio Histórico (FUMPH);
- d) Avaliação das propostas encaminhadas à Câmara Municipal, que versem sobre o Plano Diretor, as Legislações de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Códigos de Obras e Posturas, criação de Zonas Especiais, Áreas de Interesse Social e Áreas de Operação Urbana e/ou Solo Criado e outras Leis com interesses urbanísticos.

Dessa maneira, no tocante ao tema PDP em São Luís, o INCID figura como a instituição de referência no executivo municipal, sendo a principal instituição a dialogar com os demais sujeitos e atores políticos envolvidos ou interessados no processo de planejamento da cidade. Porém, não há como desconhecer o reduzido papel que a Instituição vem ocupando, uma vez que as administrações locais vêm utilizando essa Instituição como mera fonte de parâmetro urbanístico (BURNETT, 2011). Nesse sentido, esse autor faz a seguinte ponderação:

E aí surge o grande obstáculo neste processo, pois para chegar à São Luís que queremos, é imprescindível conhecer muito bem problemas e potencialidades da cidade que temos hoje. Possuímos dados, confiáveis e atualizados, que permitam conhecimento e diagnóstico sobre nossa realidade econômica, social e ambiental? [...] Onde estão os mapas, as demandas por habitação, saneamento, equipamentos urbanos, transportes? Quais as ameaças que pesam sobre nosso meio ambiente? A verdadeira situação fundiária dos habitantes do município? As consequências da vertiginosa verticalização do Renascença e seus arredores? Que relações de trocas – econômicas, sociais e ambientais – são desenvolvidas hoje com os demais municípios da Ilha? (BURNETT, 2011, p. 42)

Quanto à instância de controle social nos marcos das questões e proposituras de diretrizes para a formulação e implementação do planejamento urbano municipal, destaca-se o Conselho da Cidade de São Luís (CONCID), órgão criado pela Lei nº 4.611/2006 e vinculado à Secretaria de Municipal de Planejamento

e Desenvolvimento (SEPLAN)⁴¹. Caracteriza-se por sua natureza deliberativa, consultiva e fiscalizadora sobre assuntos relacionados à formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano e rural do município. O CONCID possui composição paritária, é formado por 31 conselheiros, com seus respectivos suplentes. A escolha dos conselheiros deve ter como premissa o entendimento de que os mesmos tenham atuação relevante no âmbito das questões afetas ao desenvolvimento urbano da cidade, sendo composto por:

- a) 08 representantes do executivo municipal;
- b) 02 representantes do legislativo municipal;
- c) 01 representante do executivo estadual;
- d) 01 representante do legislativo estadual;
- e) 01 representante do executivo federal;
- f) 08 representantes de movimentos sociais populares;
- g) 03 representantes dos trabalhadores;
- h) 03 representantes dos empresários;
- i) 02 representantes de entidades profissionais e acadêmicas e de pesquisa;
- j) 01 representante de organizações não governamentais;
- k) 01 representante dos conselhos regionais;

Chama a atenção o fato de a criação do CONCID - Lei nº 4.611/2006 - não versar sobre a realização da Conferência Municipal da Cidade nem sobre o processo de escolha dos Conselheiros. A eleição dos membros do CONCID tem se espelhado na metodologia utilizada na Conferência Nacional das Cidades. Após a escolha dos Conselheiros em Conferência, estes são nomeados pelo Prefeito, com mandato de 02 anos, podendo ser reconduzido ao cargo uma vez. Vale destacar ainda que a mesma Lei que cria o CONCID dispõe sobre o Fundo Municipal do

⁴¹ Recorde-se que, no plano nacional, o Conselho das Cidades, segundo o decreto presidencial de sua criação (Decreto nº. 5.031, de abril de 2004) é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, que tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano, conforme disposto no Estatuto da Cidade. De acordo com Junior, Nascimento e Ferreira (2008, p. 276), depois de quatro anos de seu funcionamento o Conselho já havia aprovado mais de 38 resoluções no âmbito da política urbana que tratavam de temas relacionados: a) as diretrizes gerais e à regulamentação das políticas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade e a programas urbanos; b) aos programas desenvolvidos pelo Ministério das Cidades; c) à política econômica e seus impactos sobre as políticas urbanas; d) ao funcionamento do próprio Conselho.

Conselho da Cidade, previsto na Lei Orgânica do Município (§ 3º, Art. 9), vinculado diretamente à SEPLAN, e gerenciado pelo titular da respectiva secretaria.

As ausências no escopo da Lei, acima referidas, são anotadas porque, na minha visão, elas tratam de aspectos significativamente relevantes, considerando que o Conselho pelas suas competências legais, constitui-se numa arena política privilegiada das disputas pela cidade, entre segmentos sociais distintos, entre agentes públicos e privados, enfim, disputas no âmbito do poder local. Como analisa Ramos (1997), na constituição e no exercício do poder local, agem os diversos grupos econômicos atuantes no município, as diversas instituições (e as forças sociais e políticas ali representadas); as esferas de concentração e expressão do poder estatal (executivo; legislativo e judiciário); as organizações da sociedade civil (sindicatos, partidos, lutas sociais, movimentos de moradores, etc.).

A partir de definições do Estatuto da Cidade e da Resolução nº 13 do CONCIDADES, o CONCID passa a ser o Órgão de referência na política de desenvolvimento urbano e, portanto, um dos sujeitos políticos centrais do processo de construção/revisão do PDP. Assim, na Lei de criação do CONCID, são postas sob a sua responsabilidade as seguintes competências:

I - Propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política de desenvolvimento urbano; II - Acompanhar e avaliar a implementação da política de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento ambiental, de trânsito, de transportes, de saúde e de mobilidade urbana, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos; III - Propor normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente; IV - Emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano; V - Solicitar ao Poder Público Municipal a realização de audiências públicas, para prestar esclarecimentos à população; VI - Promover a cooperação entre os governos da União, do Estado, do Município e a Sociedade Civil na formulação e execução da política de desenvolvimento urbano; [...] X - Estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados, visando fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável; [...] **XII - Acompanhar e fiscalizar a elaboração e execução do Plano Diretor de São Luís** [...] (Art. 3º, Capítulo II, **grifo nosso**).

No campo das instituições do Poder Público Municipal, que têm poder para definir os rumos do PDP, destaca-se, ainda, a atuação do legislativo municipal, exercido pela Câmara Municipal de São Luís, responsável por apreciar e avaliar a proposta e por sua aprovação final em forma de Lei. Ressalta-se no âmbito da Câmara, a presença de Comissões Temáticas formadas a partir de questões

pertinentes ao município e a matérias legislativas. Cada Comissão é composta por 4 vereadores, sendo 01 presidente, 02 membros e 01 suplente, com a atribuição de manifestar-se sobre os projetos em tramitação no legislativo, conforme a especificidade da Comissão.

Demarcadas as três instituições municipais responsáveis pelo encaminhamento político-técnico e formal-institucional dos processos de elaboração, implementação e revisão dos planos diretores em São Luís, recupero a seguir alguns aspectos do ambiente político-institucional próprio à elaboração/revisão, aprovação e vigência do PDP/2006.

Apesar de conter aspectos considerados progressistas e trazer premissas constantes do Estatuto da Cidade, a época ainda não aprovado, o PD/1992, não cumpriu todos os requisitos regulamentados no Estatuto. Dessa maneira, após aprovação da referida Lei se fazia necessária à sua atualização.

A convocação do Ministério das Cidades aos estados e municípios para realização das Conferências das Cidades, mobiliza o executivo municipal em torno da 1ª Conferência Municipal da Cidade de São Luís, realizada no ano de 2003. Muitos desdobramentos dessa Conferência se mostraram promissores: eleição dos delegados para participação na Conferência Nacional; movimentação de diversos setores da sociedade em volta de temas pertinentes à política urbana, com ênfase no PD; a participação de representantes de movimentos populares.

Nesse contexto, Burnett (2011, p 233) situa os primeiros momentos da abertura da revisão do PD/1992 e destaca o que entende como tímidas iniciativas do IPPLAM e da Secretaria Municipal de Terras, Urbanismo e Habitação (SEMTHURB) em iniciar essa revisão, a qual, segundo o mesmo autor, se fazia a partir de motivações ou pressões exercidas pelos interesses de uma elite local. Mais precisamente:

[...] as pressões se dirigiam no sentido de 'atualizar' índices de aproveitamento na valorizada faixa litorânea, transformada pelo mercado imobiliário, desde a aprovação do PD de 1992, naquilo que Pedro Abramo chamou de 'convenção urbana' e que, após dez anos, mantinha o limite de 12 pavimentos, podendo chegar, com as concessões onerosas do solo Criado, até o máximo de 15. [...]. Paralelamente, em reuniões reservadas entre representantes do IAB local e dirigentes do Sindicato da Indústria da Construção – SINDUSCON-MA, buscavam, em reuniões reservadas, a melhor forma de 'convencer' a prefeitura e a opinião pública da legitimidade das reivindicações do mercado imobiliário.

Ao mesmo passo, como resultado da ambiência mobilizadora da 1ª Conferência Municipal da Cidade de São Luís, verifica-se a aproximação do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão (CAU/UEMA), com movimentos populares e lideranças comunitárias afins com a temática. Dando materialidade a essa aproximação e buscando ampliar a discussão sobre PD é desenvolvido um curso de capacitação em planejamento urbano direcionado às lideranças comunitárias.

Burnett (2011) enfatiza as contribuições dessa iniciativa para a Academia, mediante a abordagem dos aspectos sociais de temas como habitação, regularização fundiária, entre outros, aos alunos; para certos segmentos sociais urbanos, através da realização de oficinas sobre planejamento urbano na periferia da cidade. Tal prática é reforçada pela Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, que contou com a instalação do Núcleo Estadual, capacitação sobre PDPs em 76 municípios do estado do Maranhão, para gestores, técnicos e representantes da sociedade civil, além de materiais e cursos sobre o tema.

Apesar da exigência constitucional-legal de revisão do PD/1992, o Poder Público Municipal retarda as iniciativas, então em curso, em virtude de pressões do Movimento Reage São Luís, contrário ao projeto de instalação de um Complexo Siderúrgico da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), no Distrito Industrial. Tal Movimento, nessa conjuntura, é protagonista da mobilização da sociedade civil organizada em torno do tema direito à cidade, da retomada da discussão sobre questão ambiental na Ilha de São Luís, do debate relativo à participação popular deflagrada no Estatuto da Cidade.

Na 2ª Conferência Municipal da Cidade de São Luís, no ano de 2005, foram eleitos os Conselheiros que integraram o Conselho da Cidade, e nomeados, por conveniência, apenas em 2006, às vésperas do prazo final para elaboração/revisão do PD/1992. Assim, esse Conselho foi empossado com a missão de realizar a revisão do plano e colaborar para sua aprovação na Câmara Municipal, em virtude do prazo limite para atualização de Planos Diretores junto ao Governo Federal. O registro abaixo é elucidativo quanto à ambiência político-institucional do processo de formulação do PDP/2006.

[...] A segunda etapa do processo se inicia com a realização da Conferência Municipal das Cidades, em 2005 e, com ela, a eleição do futuro Conselho da Cidade que terá sua posse postergada em função dos conflitos em torno

do polo siderúrgico. Somente no final de 2006, em uma solenidade de pouca divulgação e reduzida presença, os conselheiros tomaram posse com a tarefa de, em quatro meses, revisar e aprovar na Câmara Municipal o Plano Diretor de 2006. Apesar dos esforços dos setores populares e acadêmicos de dar centralidade à cidade informal nas discussões, aos poucos vai se evidenciando que o principal objetivo do executivo municipal era o atendimento ao prazo legal exigido pelo EC, que ameaçava o mandato do prefeito com um processo por improbidade administrativa. Com isso, o caráter burocrático do processo vai se consolidando e o Plano se constitui em intenções gerais, sem revisão da LUOPSU e sem definição de Políticas Setoriais. [...] (BURNETT, 2011, p. 236-237).

Todavia, ainda que os processos de revisão do PD/1992 e a elaboração do PDP/2006 se fizessem eivados de contradições e disputas, tornando discutível o lugar do planejamento urbano e secundarizando discussões em torno do direito à cidade, ou seja, do direito de todos exigirem seu lugar na cidade, a atuação do IPPLAM será destacada por sua ação direta junto a Secretaria de Planejamento e o CONCID (BURNETT, 2011). Nessa conjuntura, a elaboração do PDP de 2006, institucionalmente, foi coordenada pelo CONCID, com apoio do IPPLAM e do Núcleo Maranhense por Plano Diretor Participativo (NMPDP), criado a partir de iniciativas decorrentes da campanha nacional sobre Planos Diretores.

O NMPDP era responsável pelo acompanhamento das fases de elaboração e execução do PDP nos municípios e sua atuação constituía-se de ações de capacitação acerca de temáticas urbanas e seu público alvo era moradores de bairros periféricos e servidores/gestores municipais. Propunha uma nova forma de pensar o planejamento urbano e, nessa perspectiva, foi desenvolvido o Programa de Apoio à Gestão Urbana. As atividades eram realizadas através de oficinas, cursos, palestras e reuniões, que além de aproximar a sociedade da discussão da questão urbana (participação), buscava enxergar as dimensões dessa questão, a partir da ótica das pessoas das comunidades de baixa renda, que em geral, são as que sofrem as maiores violações quanto ao direito à cidade.

Iniciativas como a do NMPDP possibilitaram estudos e debates sobre a função social da cidade e da propriedade imobiliária e sobre a necessidade dos governos municipais intervirem nos processos de espoliação urbana segundo as diretrizes do direito à cidade, conforme previstas no Estatuto da Cidade. Mas, elas não foram suficientes para fazer frente ao jogo de interesses e a correlação de forças existentes no processo de elaboração do PDP de 2006. Processo este tensionado pelas pressões do SINDUSCON-MA, IAB-MA e CVRD, dentre outras

instituições, visando a uma legislação urbanística que garantisse mais benefícios ao setor imobiliário, à elite e à indústria local. As tensões nas disputas e os futuros impactos das alterações previstas no novo PD, numa cidade já combatida pela gravidade da questão urbana, eram de tal monta que o Ministério Público Estadual (MPMA) passou a participar do processo de revisão.

A presença do MPMA e do acompanhamento do NMPDP no processo de elaboração do PDP de 2006 são mediações importantes e estratégicas no sentido da participação popular, mas esta permanece a ser percebida muito mais como um fator simbólico, do que uma oportunidade de transformação da política urbana municipal na perspectiva das lutas sociais pelo direito à cidade.

Destaca-se, também, a manobra do Poder Público Municipal para aprovação do PDP/2006, considerando a conveniência em apresentar a proposta final às vésperas do envio da mesma à Câmara Municipal, limitando a capacidade de análise ou ainda de mobilização da sociedade civil em torno da proposta. Desse modo, ainda que por vieses bastante tortuosos, o PDP/2006 foi aprovado formalmente. Não obstante essa aprovação, os desafios já previstos para sua aplicabilidade, em virtude das contradições do processo de sua elaboração e certas inconsistências encontradas no próprio documento, sem possibilidades de equacionamentos, o conduziram para a ineficiência.

A leitura e a consideração de análises críticas sobre o PDP/2006 permitem a minha constatação quanto à existência de um paradoxo. Apesar de apresentar-se como coerente, este Plano possuía diversas contradições, suficientes para culminar em sua não aprovação. Delineio, a seguir, algumas dessas inconsistências:

A primeira diz respeito à própria definição de área urbana registrada no Plano, item V, art. 2º da Lei nº 4.669/2006.

[...] parte do território municipal em que predominam as atividades econômico-industriais e de serviços, existindo uma legislação urbanística que disciplina o uso, o parcelamento e a ocupação do solo; área caracterizada, ainda, pela maior densidade populacional e viária, pela maior fragmentação das propriedades imobiliárias, e onde os serviços e equipamentos estão consolidados e contínuos.

Cidade de contrastes urbanos agudos, pautados pela segregação social e espacial, a realidade de São Luís mostra, cotidianamente, que parte do seu espaço não possui serviços e equipamentos consolidados e contínuos, especialmente as

áreas urbanas habitadas por segmentos sociais populares e subalternos, contrariando assim um entendimento central do PDP de 2006. A definição de área urbana revela-se mais confusa, um verdadeiro contrassenso, quando se analisa o Mapa Limite Urbano e Rural, do PDP de 2006: áreas com características rurais identificadas como áreas urbanas; áreas em processo de urbanização, ainda que carentes da implantação de serviços urbanos, que permanecem como áreas rurais. Nesse aspecto, cabe destacar os interesses político-econômicos e imobiliários que gravitam em torno dessas definições, a exemplo do que vem ocorrendo na Comunidade do Cajueiro, na área do Distrito Industrial de São Luís⁴².

A segunda inconsistência refere-se ao macrozoneamento proposto no PDP de 2006, totalmente insuficiente considerando-se a omissão da LUOPSU. Brito (2009) destaca, ainda, que o macrozoneamento não aborda aspectos relevantes como saneamento, além de seu distanciamento da realidade social, que se manifesta na má distribuição de bairros entre as macrozonas. Na análise dos demais anexos do PDP/2006, Mapa Macrozona Ambiental e Mapa Macrozona Urbana e Ambiental, não se encontra nenhuma referência à Macrozona Rural, apesar da mesma ser apresentada no Plano, porém, sem registros na base cartográfica.

Assim, o macrozoneamento do qual trata a PDP de 2006 acaba restringindo-se aos seguintes aspectos: densidade populacional, vazios urbanos, infraestrutura, determinantes econômicos (renda, mercado e etc), equipamento e serviços. Neste contexto, cabe destacar ainda a amplitude ou a falta de especificidades de alguns termos recorrentes no texto do plano. O que pode ser definido como infraestrutura? Ou boa infraestrutura? O que compõe os

⁴²Refiro-me as disputas decorrentes do projeto de implantação de uma infraestrutura portuária de uso privado que exige, para a sua implantação, a retirada compulsória da Vila Cajueiro, localizada no sudoeste da Ilha de São Luís, que junto de outras comunidades, desde o ano de 2003, demandam ao Estado brasileiro a criação da Reserva Extrativista de Tauá-Mirim. As comunidades são: Rio dos Cachorros, Limoeiro, Taim, Porto Grande, Vila Cajueiro, Portinho, Ilha Pequena, Embaubal, Jacamim, Amapá, e Tauá-Mirim; além dessas comunidades, que aguardam apenas o decreto de criação da Unidade de Conservação, também compõem o território, as comunidades de Estiva, Pedrinhas, Murtura, Vila Collier, Vila Maranhão, Sítio São Benedito, Mãe Chica, Vila Conceição, Camboa dos Frades. Nesse contexto, o Grupo de Estudos Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente (GEDMMA) da UFMA propõe que [...] se reconheça a existência dessas comunidades tradicionais que têm intensas relações com os recursos naturais da localidade, com a criação da RESEX de Tauá-mirim, importante para a reprodução social e cultural dos grupos que ali vivem, bem como, para a conservação do frágil sistema ecológico da Ilha do Maranhão, e que sejam denunciadas situações de violência relacionadas à realização de novos empreendimentos na Zona Rural II, com especial atenção à situação pela qual passa atualmente a comunidade de Cajueiro (GEDMMA, 2014, p. 4).

equipamentos e serviços? Qual o padrão utilizado para calcular a quantidade de equipamentos sociais, culturais, de lazer de uma macrozona?

A terceira inconsistência dá conta de um dado recorrente nos debates sobre a participação popular na discussão e elaboração de PDs. Trata-se da existência concreta de dificuldades em contornar o tecnicismo e tornar os temas acessíveis a toda a população e, ao mesmo tempo, assimilar a multiplicidade de reivindicações decorrentes do agravamento das condições de vida nas cidades brasileiras, a exemplo de São Luís. Assim, muitos dos sujeitos políticos e profissionais, que conduziam os debates e conferências sobre a cidade, não possibilitavam o entendimento dos temas tratados, tornando-se, portanto, a participação popular, nesse contexto, meramente figurativa.

Nesse campo, a experiência da participação popular encontrou significativos entraves, pois, apesar das iniciativas buscando a concretização dessa participação, os fatos históricos registram que a elaboração do PDP de 2006 não conseguiu ensejar a configuração de um espaço público de participação efetivo, apesar de, em termos formais, cumprir os pré-requisitos previstos para garanti-la.

Assim, considerando o interesse de descortinar relações entre o planejamento urbano e o direito à cidade, fio condutor da análise que estrutura a presente Dissertação, compete aprofundar à reflexão sobre os determinantes, estratégias e mecanismos contrários às situações em que a participação popular seja tragada pela burocracia e tecnicismo e favoráveis à participação efetiva da população nos processos decisórios da política urbana na perspectiva de maior controle dos interesses privados a garantia de direitos sociais que consubstanciem o direito à cidade.

Afinal, esta se constitui uma estratégia fundamental da disputa da capacidade de decisão, conforme refletido Felizes (1999) ao apontar que, no âmbito do poder local, é possível apreender-se o complexo relacionamento entre o poder político e uma contextura de poderes, mais ou menos, difusos que, posicionam-se diferentemente perante o poder político e, de acordo com os atributos que lhes são próprios, podem disputar a capacidade de decisão mediante relações que envolvem estratégias mais ou menos conscientes de apropriação e utilização desse poder.

Há que se considerar também a existência de entraves concretos, objetivos e cotidianos próprios à vida dos segmentos sociais populares urbanos que

somente a criação de ferramentas ou condições político-institucionais formais de incentivo à participação popular não a garantem.

A inclusão será possível quando um cidadão tiver tempo para refletir e tomar decisões e se sentir valorizado – com uma voz cívica que será ouvida e respeitada. Uma pessoa – voltando ao exemplo do transporte coletivo – que tem de pegar três conduções para chegar ao trabalho, trabalhar o dia todo para receber um ou dois salários mínimos, voltar para casa, preparar comida e cuidar da família não tem muito tempo para este tipo de atividade (CRAWFORD, 2017, p. 31).

A despeito do contexto político-institucional e urbano favorável à defesa ao direito à cidade, no qual se destaca a promulgação do Estatuto da Cidade, a trajetória do PDP de 2006 seguiu a mesma lógica pragmática de revisão de PDs anteriores. Provoca reflexões e repõe questões sobre a atuação da gestão local frente à política urbana. Quais são os efetivos avanços nos processos de construção e efetivação da política urbana no município de São Luís? Quais determinantes e processos levam o Plano Diretor - espaço de participação reconhecido e legitimado pelo MNRU, a experimentar situações graves de ineficiência e descrédito? Parte dos elementos teórico-conceituais e político-institucionais que precisam ser considerados para questões dessa ordem, de algum modo, já foram aqui reunidos. Mas, na minha visão, ainda é necessário aprofundá-los, recortá-los de novos modos, apreendê-los a partir de outros ângulos de análise.

No município de São Luís, medidas de planejamento urbano assentadas no PDP de 2006, não conseguiram proporcionar respostas amplas e efetivas à concretização do direito à cidade. Permanecem as determinações e objetivações através das quais é possível reconhecer: 1) a produção e reprodução de uma cidade de urbanização precária e segregada; 2) a manifestação do brutal descumprimento do direito constitucional à cidade, espaço no qual a vida pública e a vida dos segmentos urbanos empobrecidos somente se apequenam; 3) lutas sociais e protestos urbanos nas suas ações contra os abusos do poder público ou privado.

Assim, em face do contínuo agravamento da questão urbana proporcionar soluções aos problemas da cidade, das relevantes mudanças e avanços no processo de elaboração da proposta do PDP/2006, São Luís permanece com um instrumento urbanístico limitado, formulado e proposto de forma não democrática, com reduzida participação popular e tendenciosa construção de caráter nitidamente conservador e favorável aos interesses empresariais e imobiliários capitalistas que controlam os modos de apropriação e usos da terra no município.

Também, salvo a realização de pesquisas mais rigorosas, verifica-se a ausência de monitoramento sistemático quanto à aplicabilidade do PDP/2006, com graves consequências nas possibilidades de definição de estratégias de desenvolvimento e execução de políticas públicas urbanas favoráveis à ampliação do direito à cidade numa cidade caracterizada por uma periferia ainda sem urbanização⁴³. Nesse sentido, parece grave que as Instituições vinculadas ao PDP de 2006 - a ação de monitoria do CONCID, ação fiscalizadora da Câmara que o aprovou e a do INCID pela competência de avalia-lo e revisá-lo - não exerçam suas prerrogativas e possibilidades de contribuir, efetivamente, para a democratização das políticas públicas e da oferta de equipamentos e serviços urbanos.

Portanto, a partir de diversos ângulos de análise, o PDP de 2006 ratifica a negação do direito à cidade, sendo, portanto, mais um exemplo que reforça a tese defendida por Burnett (2011) quanto à fetichização dos PDP, num contexto de permanente mistificação e prestígio mediante o discurso do planejamento urbano no Brasil.

⁴³ Recorde-se que o entendimento de urbanização, que norteia as reflexões presentes nesta Dissertação, pressupõe a existência nas cidades da disponibilidade e adequada interação entre infraestrutura estritamente econômica e infraestrutura social e urbana, mediante a disponibilidade de equipamentos e serviços adequados de moradia, saúde, educação, transporte, segurança pública, saneamento ambiental e áreas públicas de lazer, dentre outros. Nesse sentido, a disponibilidade de infraestrutura social e urbana configura-se condição fundamental para o usufruto do direito à cidade.

5 FORMULAÇÃO DE NOVO PLANO DIRETOR PARA A CIDADE DE SÃO LUÍS: reiteração da formalidade e limites na afirmação do direito à cidade


5.1 Revisão do Plano Diretor Participativo de 2006: ambiência urbana, aspectos político-institucionais e campos temáticos

Os desafios concretos da revisão do PDP de 2006, em pleno curso, já parecem indicar a permanência das mesmas coordenadas históricas que convergiram para a ineficiência desse Plano. No ano de 2014, começaram as primeiras movimentações para revisão do PDP de 2006 e da LUOPSU do município de São Luís, de acordo com o que determina o Estatuto da Cidade quanto à obrigatoriedade de revisão do PDP no prazo de 10 anos. O processo de revisão vem sendo executado pelo CONCID e, se considero a proposta delineada no ANEXO 1, apenas com alterações pontuais de 12 artigos, que versam sobre o macrozoneamento ambiental, que confirmam o histórico controle do capital imobiliário sobre o planejamento urbano, serão asseguradas nesse processo de revisão.

No ano de 2015, foi publicado o Edital de Convocação de Audiências Públicas nº 01/2015 (ANEXO 2), e as vésperas do início das audiências públicas outra proposta (ANEXO 3) de revisão foi apresentada, com alterações de 14 artigos, nos mesmos moldes e pouco divergente daquela apresentada em 2014. O curto intervalo entre as datas da audiência (julho à agosto) e a disponibilização repentina do material da proposta, sem tempo hábil para análise ou reflexão criteriosas, trouxe questionamentos ao processo de revisão. Então, o MPMA em meados de setembro publicou o Edital nº 04/2015 (ANEXO 4), que versa sobre o cancelamento das audiências públicas.

O processo de revisão passa então a ser mediado pelo MPMA, determinando ao CONCID novos prazos para elaboração da proposta de revisão do PDP/2006 e da LUOPSU. Destaca-se que os principais impasses e entraves do processo de revisão não dizia respeito diretamente ao PDP, mas a LUOPSU, que sob o ponto de vista dos aspectos mercadológicos pode proporcionar mais impactos, positivos ou negativos, ao mercado imobiliário. Nesse aspecto, 2016 foi um ano de muitas discussões em torno das questões da cidade e de seu novo PD,

especialmente no âmbito da 6ª Conferência Municipal da Cidade, com o tema Função Social da Cidade e da Propriedade. A notícia reproduzida a seguir retrata aspectos centrais dessa Conferência.

Notícias
 Quarta-feira, 29/06/2016 - 10h40 

Conferência Municipal da Cidade de São Luís será aberta nesta segunda-feira, 04

Da Redação - Agência São Luís Tamanho da Letra

Inicia na próxima segunda-feira (4) a 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Luís. Com o tema "Função Social da Cidade e da Propriedade", o evento expressa a importância do interesse coletivo na organização do espaço urbano. Poder público e sociedade civil organizada estão convidados a participar das discussões que acontecem a partir das 8h30 na Federação das Indústrias do Maranhão (Fiema).

"A conferência é um evento que confirma a participação da população e dos municípios na proposição de estratégias para a política urbana nacional. A partir das discussões sobre os desafios enfrentados em escala local e escolhendo seus delegados para a conferência estadual, a cidade de São Luís cumpre com o seu papel na construção desta política. Na ocasião também será escolhido o novo conselho da cidade de São Luís", explicou o presidente em exercício do Conselho da Cidade, Aquiles Andrade, presidente da Fundação Municipal do Patrimônio Histórico (Fumph).

Durante a conferência, organizada pela Comissão Preparatória do Conselho da Cidade, serão debatidos temas como Mobilidade e Acessibilidade, Habitação de Interesse Social, Regularização Fundiária, Saneamento e Planejamento Urbano e Controle Social.

PROPOSTAS

Através de debates, palestras e discussões, a conferência vai gerar sugestões de políticas voltadas para a melhoria das condições de vida da população. Todas as propostas são construídas com a participação de representantes do poder público e de representantes da sociedade civil organizada.

Na terça-feira (5), último dia do evento, haverá a eleição do novo Conselho das Cidades e escolha dos delegados que participarão das conferências Estadual, segundo informou a chefe da Secretaria Administrativa do Conselho da Cidade, Ana Carolina Franco Bouéres.

Os delegados são indicados pelos segmentos do poder público presentes no conselho e segmentos da sociedade civil organizada presentes no conselho municipal, a exemplo de movimentos populares; de empresários; de trabalhadores (Sindicatos); e de entidades acadêmicas, de pesquisa e conselhos profissionais e Organizações Não Governamentais.

Participam da Conferência, pelo poder público municipal, as secretarias municipais de Urbanismo e Habitação (Semurh); Trânsito e Transportes (SMTT); Fazenda (Semfaz); Planejamento e Desenvolvimento (Seplan); Meio Ambiente (Semmam); Obras e Serviços Públicos (Semosp); Fundação Municipais do Patrimônio Histórico (Fumph) e os institutos municipais da Cidade (Incid) e Paisagem Urbana (Impur).

Figura 3 - Divulgação da 6ª Conferência Municipal da Cidade

Fonte: Site da Prefeitura de São Luís/MA, 2016.

A nova composição do CONCID foi empossada em fevereiro de 2017, postergando desse modo o processo de revisão do PDP de 2006. A posse dos novos membros tinha como pressuposto o conhecimento de que a missão principal do Conselho era a revisão da legislação urbanística, considerando que o PDP de 2006 já havia ultrapassado o limite do prazo para sua revisão. Assim, apesar do

processo de revisão ter se iniciado com o intuito de revisão de duas legislações, o PDP torna-se a prioridade. Destarte, esta revisão acaba por se estender para além do esperado, transitando ao longo dos anos de 2017 e 2018. Este período, ou boa parte dele, foi consumido pela realização da revisão do Plano em si, e uma pequena parte, cerca de 3 meses foi despendida com a realização de 02 Oficinas de Qualificação e 09 Audiências Públicas. A notícia, Figura 4, demarca aspectos gerais das oficinas de qualificação visando preparar o público interessado para os debates nas audiências públicas sobre o PD.

Notícias
Quarta-feira, 12/12/2018 - 08h30 [Whatsapp](#)

Prefeitura de São Luís promove oficinas de qualificação sobre o Plano Diretor

Como parte da preparação para as audiências públicas, Prefeitura de São Luís realizará sexta-feira (14) e sábado 15 (sábado), no auditório da Faculdade de Arquitetura da Uema, oficinas abertas à população

Da Redação - Agência São Luís Tamanho da Letra

A Prefeitura de São Luís promove esta semana o processo de revisão do Plano Diretor da cidade com a realização de oficinas de qualificação, que prepara o público para os debates em audiências. As oficinas ocorrerão sexta-feira (14), das 19h às 21h, e sábado 15 (sábado), das 9h às 11h, no auditório da Faculdade de Arquitetura da Universidade Estadual do Maranhão (Uema), na Praia Grande.

O presidente do Conselho das Cidades (Concid), o secretário municipal de Projetos Especiais, Gustavo Marques, explica a função das oficinas neste processo. "As oficinas serão dois momentos de preparação teórica e legal sobre a matéria. Funcionarão como uma espécie de aula onde serão apresentados aspectos conceituais, fundamentos e legislação pertinente sobre o assunto", destaca.

Nas oficinas serão apresentadas a Lei do Estatuto da Cidade de maneira didática para demonstrar para a população sua importância no encaminhamento da revisão do Plano Diretor da cidade. Nas duas oficinas serão apresentadas as bases da política urbana no Brasil e seus principais instrumentos. Também será apresentado de forma didática, o Plano Diretor de São Luís e seu processo de revisão.

Entre dezembro de 2017 e novembro deste ano, cada tema foi analisado e debatido pelos conselheiros do Concid. No total foram realizados 40 encontros, sempre às quartas-feiras na Escola de Governo e Gestão Municipal (EGGEM), com objetivo de verificar quais as ações e planos dispostos do Plano Diretor foram efetivados ao longo de 12 anos de vigência.

OFICINA

As oficinas constituem uma fase preparatória das audiências que acontecerão a partir de 2019. Segundo o secretário da Sempe, Gustavo Marques, até o fim desta semana estará definido as datas e locais das audiências públicas sobre a revisão do Plano Diretor.

O secretário Gustavo Marques explica ainda que as audiências funcionam como um diálogo aberto sobre a proposta de revisão voltada para determinada região, ao mesmo tempo em que permite a manifestação da sociedade. "A audiência é expositiva e consultiva. No primeiro caso, sobre determinada localidade", esclarece.

POLÍTICA URBANA

O presidente da Fundação Municipal do Patrimônio Histórico, Fumph, Aquiles Andrade, considera as oficinas de qualificação importantes na apresentação de uma visão geral sobre o processo de implantação da política urbana do município.

O processo de revisão do Plano Diretor de São Luís teve início com a realização de audiências públicas abertas à participação da sociedade civil. As propostas referentes aos temas constante na Lei 4.669/2006 foram discutidas pelo Conselho Municipal de Cidades, órgão consultivo, deliberativo e fiscalizador, composto por representantes da sociedade civil e poder público, com protagonismo na política de desenvolvimento urbano. O Plano Diretor é o principal instrumento da política urbana.

A discussão sobre Plano Diretor é importante para a identificação de problemas e busca de soluções tendo como foco o desenvolvimento sustentável da cidade. A manutenção de políticas públicas, alterações e ajustes serão debatidos a partir da explanação da proposta de revisão.

Figura 4 - Material de Divulgação das Oficinas de Qualificação para a Revisão do PDP de 2006 de São Luís

Fonte: Site da Prefeitura de São Luís/MA, 2018.

Na consideração da ambiência urbana que acolhe a revisão do PDP de 2006, é necessário não perder de vista, que, em São Luís, igualmente a outras cidades brasileiras, a efetividade dos planos diretores participativos, como já anotado, enfrenta um contexto paradoxal. De um lado, a exigência formal de elaborar planos diretores orientados pelo princípio da função social da propriedade e através de processos públicos e participativos. De outro lado, o agravamento da questão urbana e a ampliação das disputas entre cidades por investimentos orientados pelo modelo do empresariamento urbano⁴⁴, reforçado pelo chamado planejamento estratégico de cidades.

Daí o extenso rol de contradições que marcam os PD e as dificuldades em se avaliar o seu alcance democratizante e suas efetivas contribuições para a defesa e concretização do direito à cidade. Nessa direção, tomo a persistência e o alargamento dos modos precários e segregados de morar no estado do Maranhão para afirmar quão grave são os desafios atuais do Poder Público Municipal na produção de leis e políticas públicas urbanas na perspectiva do direito à cidade. Tal determinação pode ser apreendida a partir, entre outros, dos seguintes estudos e dados:

Estudo do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) registra que, entre os anos de 2007 e 2012, “o número de habitantes e de domicílios no Maranhão, 21,2% do total não apresentam condições dignas aos moradores. Sendo assim, esse estado tem o maior déficit habitacional de todo o país”⁴⁵. Registre-se que o mesmo estudo considera

⁴⁴ Relembro, com já pontuado nesta Dissertação, que essa perspectiva tende a reduzir a cidade à sua dimensão mercantil. Goulart, Terci e Otero (2016, p. 464) consideram que, no caso brasileiro, “[...] esse fenômeno se tornou mais visível, de um lado, pelo colapso do padrão desenvolvimentista e posterior liberalização econômica (que gerou desindustrialização) e pela crise fiscal do Estado, traduzindo-se na redução do financiamento à infraestrutura urbana e no arrefecimento da capacidade estatal de coordenar o desenvolvimento regional e urbano; e, de outro, pela desordenada ação dos governos locais visando a atrair investimentos escassos, a qual se expressou na guerra fiscal e nas atraentes e (por vezes) desmedidas ofertas de incentivos a empreendedores privados. As raízes desse fenômeno são identificáveis na década de 1970, por ocasião do movimento de desconcentração industrial (Cano, 1988), quando municípios do interior paulista criaram distritos industriais oferecendo toda sorte de infraestrutura (terra urbanizada, serviços de terraplenagem e pavimentação, saneamento etc.), além de perda de receita por renúncia fiscal (IPTU, sobretudo). [...]”.

⁴⁵ No Maranhão, 342.743 habitações são consideradas precárias; 81.102 moradias são coabitadas, ou seja, famílias que convivem no mesmo domicílio e que tenham intenção de constituir uma nova moradia; 43.951 habitações têm valor alto de aluguel, correspondente a 30% ou mais da renda familiar; e 14.401 são ocupadas por mais de três moradores em cada dormitório. INSTITUTO DE ECONOMIA APLICADA. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/130517_notatecnicadirur01.pdf. Acesso em: 20 de maio de 2019.

que, no último pesquisado a diminuição do déficit tenha sido devido à implantação do PMCMV;

Dados da Fundação João Pinheiro (FJP), de 2013, são indicativos de que o estado do Maranhão possui o maior déficit habitacional relativo do país (27,3%), à frente do Amazonas (24,2%), Amapá (22,6%), Pará (22%) e Roraima (21,7%).

Dados do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS) elaborado em 2012, mostram que o déficit habitacional acumulado do Maranhão, em 2010, estava estimado em 544 mil moradias. O déficit na área rural alcança 284,5 mil moradias e na área urbana é de 259,5 mil moradias (MARANHÃO, 2012, p.27).

No âmbito desses dados concernentes a déficits e precariedades habitacionais, podem ser especificados aqueles pertinentes a São Luís que, somando-se a ausências ou precariedades no campo de outros equipamentos e serviços urbanos fundamentais à reprodução social, atestam violações aos direitos à moradia e à cidade, em plena vigência do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor de 2006, documentos político-legais que consagram tais direitos.

O percentual de domicílios urbanos sem esgotamento na cidade é de 33,5%, que equivale a 92.864 habitantes. Entre as 23 áreas de aglomerados subnormais que existem na capital maranhense, há alguns bairros com índices bastante elevados em relação à falta de esgoto encanado. Dentre esses bairros, a Vila Embratel/Sá Viana possui 69,38% dos domicílios sem o serviço. O bairro de Santa Bárbara está logo após com o índice de 62,21% e em seguida Vila Mauro Fecury/Vila Nova, com 61,92% e a Cidade Operária com 60,75%. São os locais com a menor taxa de esgotamento sanitário dentre todas as localidades que estão classificadas como aglomerados subnormais. Em relação aos domicílios urbanos sem coleta de lixo, pode-se destacar 8,84% que corresponde a 24.476 habitantes. [...] Dentre os bairros com pior índice da falta de coleta estão a Cidade Olímpica, 29,20%, Santa Bárbara com 15,87%, Vila Embratel/Sá Viana, 12,90% e Tirirical com 12,69%. (FREITAS, et al. 2016, p. 6-7)

De todo modo, ainda que seja notório o descompasso entre a Lei e os processos urbanos concretos, é relevante recordar que o Estatuto da Cidade ratifica o princípio da gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

5.2. Desafios da experiência participativa e da afirmação do direito à cidade na formulação do (novo) Plano Diretor de São Luís: as audiências públicas como principal referência

Do que é possível apreender e depreender do processo de formulação do novo Plano Diretor da cidade de São Luís, destaco os principais pontos de debates e algumas expressões da diminuta participação pública e popular que já emergiram no processo de revisão do PDP/2006, em pleno curso. Inicialmente, recupero através dos resultados de pesquisa documental e de anotações realizadas em Audiências Públicas aspectos que considero relevantes à compreensão da proposta apresentada.

A revisão do PDP de 2006 foi realizada pelo CONCID no período de 13/12/2017 à 21/11/2018, em reuniões semanais todas as quartas-feiras (das 14:30h às 18h), no auditório da Escola de Governo - EGEM, totalizando 40 reuniões técnicas. Os procedimentos utilizados para revisão foram a leitura da lei vigente, por títulos, avaliando a necessidade de alteração, inclusão ou supressão de itens, sendo cada decisão votada pelos Conselheiros.

As reuniões contaram com a participação das seguintes Secretarias Municipais: Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento – SEMAPA; Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte – SMTT; Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação – SEMURH; Fundação Municipal de Patrimônio Histórico – FUMPH; Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMAM; Instituto Municipal de Paisagem Urbana – INPUR; Secretaria Municipal de Projetos Especiais – SEMPE; Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos – SEMOSP; Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento – SEPLAN; Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural – INCID; Secretaria Municipal da Fazenda – SEMFAZ e o Comitê de Limpeza Urbana. Participaram ainda como convidados e observadores, sem direito a voto: Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA; Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC; Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Energia – SEINC; Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Maranhão – FECOMERCIO; Movimento Reocupa; Pedal das Minas SLZ;

Professores da UFMA; Alunos e Professores da UNDB; Alunos da Faculdade Pitágoras e o Jornal Pequeno.

A proposta discutida conta com 208 artigos, pois a partir da Lei vigente foram alterados 63 artigos (atualizados), 59 artigos incluídos e 19 artigos excluídos. No que concerne as alterações realizada no texto da lei, destacam-se as seguintes alterações.

Quadro 3 - Principais alterações propostas ao texto do PDP de 2006

Ordem	Título	Alterações	Destaques
I	Das Definições, Objetivos e Diretrizes	Poucas	- Promoção de regularização fundiária em áreas rurais.
II	Da Política de Desenvolvimento Urbano	Poucas	- Criação de instrumentos de avaliação de impactos para instalação de empreendimento em áreas consolidadas.
III	Da Política Rural	Poucas	Extinção da área de transição entre a zona rural e urbana.
IV	Do Uso do Solo Urbano e Rural	Muitas	- Elaboração do Mapa de Vulnerabilidade Socioambiental; - Alterações no Macrozoneamento.
V	Da Política de Acessibilidade Universal e da Política de Mobilidade	Muitas	- Adequações da Política Nacional de Mobilidade Urbana; - Substituição dos Planos por Sistemas.
VI	Da Política de Habitação	Poucas	- Zonas de Interesse Social revogadas (Tajipuru e São Bruno).
VII	Da Política de Conservação Patrimonial	Muitas	- Alteração do título; - Inclusão de definições (preservação, restauração e etc.)
VIII	Da Política do Meio Ambiente, Paisagem e Saneamento Básico	Muitas	- Alteração do título; - Inclusão de definições; - Adequações a Política Nacional de Saneamento Básico; - Substituição dos Planos por Sistemas.
IX	Do Sistema de Acompanhamento e Controle Social da Política de Desenvolvimento Urbano e Rural	Muitas	- Alteração do título; - Inclusão de definições e novos artigos.
X	Dos Instrumentos	Poucas	- Adequações com o Código Tributário Municipal (Lei nº 6.289/17)
XI	Disposições Finais e Transitórias	Poucas	- Determinado prazo para revisão do PDP.

Fonte: SÃO LUÍS, 2019.

Na análise dos documentos gerados durante o processo de revisão, principalmente das atas das 40 reuniões técnicas, é notória a correlação de forças estabelecidas naquele espaço. Assinalo, como exemplo, a situação da Comunidade do Cajueiro, que pelas tensões e conflitos aí envolvidos, acabou ficando fora do processo de revisão do PDP de 2006, mantendo-se inalterada, sob a alegação de que a situação da comunidade encontra-se pautada em processo judicial na justiça estadual.

Passo a destacar elementos conexos à revisão do PDP de 2006 na etapa das Audiências Públicas. Considerando os interesses analíticos da presente Dissertação, trata-se de uma etapa e fonte de pesquisa que possibilita descortinar dois pontos fundamentais. Primeiro, por tratar-se da etapa que deve promover e assegurar a participação popular, estratégia fundamental para um possível aperfeiçoamento de institutos e práticas participativas no âmbito do poder público municipal e para a defesa do direito à cidade. Segundo, por ser o momento de maior evidência dos interesses, disputas, tensões e correlação de forças atuantes na formulação de um novo PD para a cidade de São Luís. Ou seja, trata-se de um espaço político-institucional capaz de contribuir para o entendimento da realidade em sua processualidade histórica e movimentos contraditórios.

O ciclo de Audiências Públicas para apresentação e debates da proposta de revisão do PDP de 2006 se iniciou em 15 de Janeiro de 2019. As audiências realizadas às terças, quintas e sábados, nos dias úteis nos horários das 19h às 22h e nos finais de semana das 16h às 19h. Foram selecionados os seguintes locais para realização: 1) Faculdade Pitágoras; 2) Casa do Trabalhador (transferido para OAB⁴⁶); 3) UEMA; 4) Centro de Convenções Pedro Neiva de Santana; 5) Faculdade Estácio; 6) Associação dos Moradores do Povoado Andiroba; 7) UFMA; 8) FIEMA; 9) Associação de Moradores de Pedrinhas. A metodologia das audiências públicas consiste na realização da apresentação da proposta em cada etapa (local), seguido das arguições e sugestões para aprimoramento da mesma.

A primeira Audiência Pública ocorreu em 15/01/2019, conforme cronograma divulgado pela Prefeitura Municipal de São Luís (ANEXO 5). A mesma iniciou com baixa frequência de pessoas, apesar da presença massiva de meios de

⁴⁶ Registre-se que o motivo da transferência para a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), segundo informações prestadas durante a Audiência, deu-se por motivos técnicos, sem maior apresentação de detalhamento ou especificações sobre esses motivos.

comunicação televisivos e de alguns representantes do legislativo municipal e estadual⁴⁷. Porém, ao longo da Audiência observou-se o aumento do público e a presença de representantes dos movimentos sociais locais, alunos e professores de diversas instituições de ensino superior.

Na oportunidade a mesa foi composta por um representante do CONCID, Presidente (Gustavo Martins Marques)⁴⁸, gestor da Secretaria Municipal Extraordinária de Projetos Especiais - SEMPE⁴⁹, por um representante do INCID, diretor (José Marcelo do Espírito Santo)⁵⁰ e um representante do CAU (Luís Fernando Cutrim). Nas demais Audiências, a mesa condutora seguiu a mesma lógica de representação, estando o Sr. Gustavo Marques e o Sr. José Marcelo, presentes nas mesas de todas as Audiências, com alteração apenas do terceiro assento, sendo este direcionado as demais representações que compõe o CONCID.

A apresentação da proposta de revisão foi conduzida pela Sra. Érica Garreto Ramos Barbosa, Superintendente de Planejamento Urbano e Rural – SUPLAN, com apoio da Sra. Patrícia Vieira Trinta, Superintendente de Projeto, Pesquisa e Documentação (SUPESQ), técnicas do INCID. Sobre a dinâmica adotada para condução das Audiências, a mesma era iniciada com a composição da mesa, apresentação da proposta em *power point*, e abertura para arguição da mesa, este último era realizado em duas modalidades, a primeira através do preenchimento de folha de resposta para realização das perguntas, e a segunda, através de inscrição para arguição oral à mesa, conforme determina o Regimento das Audiências (ANEXO 6).

No decorrer das 09 audiências, diversos momentos de questionamentos sobre o conteúdo apresentado ou sobre a metodologia utilizada, locais de realização das audiências, entre outros. De modo que recorrentemente faziam emergir falas

⁴⁷ Encontravam-se presentes, Osmar Filho (PDT), Honorato Fernandes (PT), Bárbara Soeiro (PSC), Estevão Aragão (PSDB), Raimundo Penha (PDT), Francisco Chaguinhas (PP), Ricardo Diniz (PRTB) e Joãozinho Freitas (PTB), parlamentares do Legislativo Municipal, Deputado Wellington do Curso (PSDB) do Legislativo Estadual.

⁴⁸ É arquiteto e urbanista, mestre em Planejamento Urbano pela Oxford Brookes University. Foi fundador e ex-presidente do Instituto de Pesquisa e Planejamento do Município de São Luís.

⁴⁹ Criada pela Lei nº 4.993, de 09 de abril de 2008. É o órgão da Prefeitura Municipal de São Luís responsável pelo gerenciamento da relação com agentes executores e financiadores de projetos públicos municipais, tais como: BIRD, BID, BB, CAIXA, BNDES, dentre outros.

⁵⁰ Arquiteto pela FAUUSP e Mestre em Desenvolvimento Urbano e Regional pela UFPE, é Especialista em Direção Pública Local pela Associação Para o Desenvolvimento Estratégico de Zaragoza. Professor do Departamento de Artes da UFMA e membro do Instituto Histórico e Geográfico do Maranhão.

sobre a suspensão das audiências. No tocante a esse aspecto, apresento os pontos que, na minha ótica, tiveram maior destaque durante a realização desse processo.

O **primeiro** destaque se refere à extinção da área de transição entre a zona urbana e rural, seguida ainda da notória redução da área rural, já demarcada. A equipe condutora esclareceu que os critérios utilizados para a definição da área urbana e rural foram do IBGE, e que a redução é fruto dessa caracterização. Sobre a extinção da faixa de transição, que deveria funcionar como mecanismo de proteção da zona rural da cidade, é mais uma das alterações não justificadas no Plano. Nesse aspecto, é relevante refletir sobre os interesses políticos e públicos implícitos nessa questão. Pois, observa-se nas decisões acerca do novo Plano Diretor, uma despreocupação com a manutenção ou preservação da área rural, seguida do avanço da área urbana sobre esta última.

Desse modo, questiono-me se isso deve aos interesses fundiário-imobiliários do empresariado local nessas áreas, pois, dada a elevação do preço da terra no entorno da área central da cidade, assistimos à migração da instalação de novos projetos, em especial os de habitação, para áreas mais afastadas (margens), onde a terra tem sido mais barata. Ou ainda, ao interesse sócio-político de manter a camada mais pobre da sociedade, que se pretende esquecer (IANNI, 1996), distante da elite local e das áreas mais valorizadas da cidade pelo mercado imobiliário⁵¹.

O **segundo** diz respeito ao processo de divulgação das Audiências, que até a data da primeira não contava com nenhuma divulgação em rádio ou TV, estando apenas veiculada a notícia e calendário de audiências no site da Prefeitura. Destaca-se ainda a escolha dos locais de realização da audiência, concentrados em apenas um eixo da cidade, e nos mesmos horários. O calendário de realização garantiu ainda curtos intervalos entre estas, de modo que o processo fica marcado pela rapidez e ações aligeiradas.

Os dados empíricos destacados me levam a retomar e refletir sobre a problemática da participação⁵² em instâncias como as Audiências Públicas, que são

⁵¹ De todo modo, é instrutivo lembrar que, em processos de avigramento de práticas segregacionistas, como pondera Marcuse (2004, p. 30): “Assim, se em qualquer sociedade houver segregação ela ocorrerá com a sanção tácita, quando não explícita, [permissão ou proibição] por parte do Estado”.

⁵² Importante lembrar que a participação política se constitui tema clássico e recorrente da ciência política, da teoria democrática e dos processos que permitiram à sociedade brasileira transitar da Ditadura instalada em 1964 para a democracia. Nesse sentido, a participação político-institucional

iniciativas estatais que devem ultrapassar a condição de simples consultas aos interessados e de estratégias de cooptação e consubstanciarem-se como experiências de debate, disputa, negociação e deliberação em prol das definições postas no Estatuto da Cidade e do desenvolvimento de modos de governabilidade democrática.

Em muitos estudos, a exemplo de Avritzer (2012), a questão da participação, no Brasil, encontra-se associada à discussão sobre a sociedade civil que teria ressurgido no decorrer de meados da década de 1970, período em que a Ditadura instaurada pelo golpe do 1º de abril de 1964 inicia o processo de liberalização de reuniões e associações públicas. Segundo este autor, como resultados do desenvolvimento desse processo surgiram: a organização dos movimentos populares e pobres urbanos em nível local; a organização do movimento sanitaria por um Sistema Único de Saúde; o movimento para uma Reforma Urbana Nacional; associações profissionais, como advogados, médicos, professores universitários, entre outros; o desenvolvimento de muitas formas de organização no campo brasileiro, incluindo o surgimento do MST; movimentos feministas e movimentos negros.

Considerando os interesses de estudo desta Dissertação, cumpre destacar, ainda segundo Avritzer (2012), que os processos de participação e de organização no Brasil têm, até à instalação da Assembleia Nacional Constituinte, como uma das suas estratégias a reivindicação de autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos⁵³. De 1985 até hoje, a experiência participativa nos âmbitos da Assembleia Nacional Constituinte e da elaboração da nova Constituição contribui para a redefinição da ação da sociedade civil mediante outras possibilidades de

destacada nesta Dissertação expressa somente uma das possíveis dimensões da categoria participação política.

⁵³ Nesse sentido, diz Avritzer (2012, p. 389): [...] Os pobres organizaram-se no Brasil a fim de reivindicar o acesso a bens públicos distribuídos de forma desigual nas cidades brasileiras. Acesso à saúde, educação, água tratada e esgoto eram muito baixos em todas as regiões do país ao fim do autoritarismo. A organização dos pobres em associações voluntárias desempenhou, desse modo, o papel de criar uma nova força que poderia influenciar o processo de distribuição de bens públicos. A principal característica da sociedade civil brasileira durante este primeiro período foi a reivindicação de autonomia em relação ao Estado e aos partidos políticos. A história do Brasil dos anos 1930 à década de 1980 foi de forte intervenção do Estado na organização da sociedade [...] Durante a democratização, a reivindicação de autonomia tinha dois significados principais: Autonomia organizacional em relação ao Estado. Do trabalho a todas as outras formas de organização dos pobres, a autonomia foi reivindicada pelos atores sociais no período de 1977 a 1985. Autonomia foi entendida como agir sem pedir autorização do Estado e, ao mesmo tempo, ignorar os limites colocados pelo Estado à organização interna e externa das associações voluntárias.

pensar a questão da autonomia a partir da ideia de interdependência política. Este foi o momento seminal de um processo de aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social.

Todavia, não há como descuidar do fato de que o exercício da participação popular e do controle social esbarra em condições objetivas próprias aos modos de vida e trabalho dos segmentos sociais subalternos. Como garantir a participação em espaços de ação coletiva pública de um (a) trabalhador (a) que sai de casa às cinco da manhã, retorna às cinco da tarde, após a utilização de transporte coletivo de péssima qualidade, e ainda tem tarefas familiares e domésticas, à noite, para executar?

Acontece que a efetividade da participação popular e do controle social guardam relações com o acesso a políticas públicas básicas (transporte, educação, creches, trabalho e renda, entre outros.) que permitam às camadas populares as condições objetivas para que estas se façam presentes e atuantes em experiências de participação. Também, a realização de oficinas educacionais, oficinas técnicas e o desenvolvimento de uma estrutura contínua de capacitação e incentivo à participação são ações que devem compor um *sistema de participação* nos processos decisórios das diversas políticas públicas. Nesse horizonte, a luz do Estatuto da Cidade, Crawford (2017) reafirma aspectos essenciais que devem compor processos decisórios públicos: audiências, frequência, horários, instrumentos de alteração/sugestão.

Sobre o tema Burnett (2011) destaca outros fatores que, ao longo do tempo, vêm afastando o interesse da população sobre temas relacionados à questão urbana e a gestão da cidade e esmaecendo, ainda mais, as experiências de participação popular e o controle social. Desse modo, observa que na atual ambiência urbana da cidade de São Luís verifica-se a despreocupação com a *coisa pública* e a inexistência do sentimento de pertencimento à cidade⁵⁴.

⁵⁴ Questões dessa natureza são recorrentes em várias cidades brasileiras. Caldeira (2000), tomando como referência a cidade São Paulo para estudar processos de segregação, considera que as transformações urbanas recentes estão gerando espaços nos quais diferentes grupos sociais se encontram, muitas vezes, próximos, contudo separados por muros e tecnologias de segurança, e tendem a não circular ou interagir em áreas comuns. A principal expressão desse padrão de segregação é denominada, pela autora, de *enclaves fortificados*: - espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer ou trabalho. Podem tomar a forma de *shopping centers*, conjuntos comerciais e empresariais ou condomínios residenciais. São espaços atrativos para

Hoje, poderíamos afirmar que os habitantes de São Luís perderam o amor à sua cidade, preferindo a omissão dos que passam sem ver o egoísmo de intramuros, cuidando de sua propriedade - casa, comércio, clínica - sem se preocupar com as áreas públicas que pertencem a todos. [...] Esta insensibilidade que parece acometer a maioria de nós e que, perigosamente, ameaça a todos, pois leva à destruição do sentimento de cidadania e solidariedade coletiva [...] (BURNETT, 2011, p. 31).

Cabe registrar, ainda, como um elemento da participação no âmbito das Audiências Públicas de revisão do PDP de 2006 que, quase sempre, estas contaram com os mesmos participantes e as arguições eram feitas pelos mesmos sujeitos. Nesse aspecto particular, apenas a primeira Audiência computou maior presença de parlamentares do legislativo municipal, quando a participação destes permitiu descortinar os embates, oposições e interesses político-partidários ali representados e contrapostos⁵⁵.

O **terceiro** ponto capaz de revelar graves inconsistências no processo de revisão do PDP/2006 versa sobre a LUOPSU. A despeito dos reiterados esclarecimentos das lideranças institucionais da revisão de que leis como a LUOPSU não têm obrigatoriedade no Estatuto da Cidade, trata-se de questão crucial nos rumos do desenvolvimento e planejamento urbano. Deixá-la de fora das definições do novo Plano Diretor é contribuir para a ampliação das disputas, fissuras e segregações do território do município de São Luís em sua conformação física e social.

Sobre a LUOPSU, também se apresentaram questionamentos sobre o porquê da proposta inicial de revisão alterar somente 13 artigos⁵⁶ e a proposta atualmente discutida conter um número muito maior de alterações, inclusões e

aqueles que temem a heterogeneidade social dos bairros citadinos mais antigos e preferem abandoná-los para os pobres, os *marginais*, os sem-teto. Como os *enclaves fortificados* são espaços fechados, cujo acesso é controlado privadamente, ainda que tenha uso coletivo e semipúblico, eles transformam profundamente o caráter do espaço público e influem no sentimento de pertencimento a cidade.

⁵⁵ No Brasil, são muitos os estudos, a exemplo do realizado por Vieira; Pereira; Anjos e Schroeder (2013), que discutem a efetividade da exigência legal de que a construção dos planos diretores seja feita com efetiva participação popular. São estudos que abordam os determinantes dos limites dessa participação destacando, entre outros, os seguintes pontos: desconhecimento de aspectos legais do que pode ou não ser entendido como processo participativo; tentativa de evitar conflitos e, assim, eliminar a possibilidade de discussão e consenso, favorecendo grupos e interesses específicos; presença pouco representativa da população que, por vezes, não se sente detentora instrumentos e conhecimentos para as discussões ou não acredita que sua participação possa contribuir para desencadeamento de processos de mudança e recursos de tempo limitados.

⁵⁶ Registra-se a alteração dos seguintes artigos: Art. 26; Art. 27; Art. 28; Art. 29; Art. 30; Art. 31. Além da inclusão de 7 artigos. A referida proposta não dispõe da nova numeração dos artigos, apenas os apresenta como artigos derivados.

exclusões. Avalia-se nesse sentido se não houve transferência de responsabilidades, de forma a compor a proposta do novo PDP com itens que deveriam integrar a LUOPSU, a exemplo dos macrozoneamentos.

O **quarto** ponto relevante que assinalo, se refere à existência de um sistema de informação urbanísticas, citado diversas vezes pelos representantes do INCID, como fonte de informação crucial para elaboração da proposta e como fonte subsidiária de outras Secretarias. No entanto, não se mostraram claras as informações sobre o acesso a este sistema. Apesar de demarcadas em algumas falas pontuais da mesa como referências técnicas os dados do IBGE, o PPA 2014-2017, o documento “Uma Leitura da Cidade” (2014), preparado para a revisão da LUOPSU, e o Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.727/2012), faz-se importante refletir sobre as bases técnicas da formulação do novo Plano Diretor da cidade de São Luís, pois, em nenhum momento, essa informação foi apresentada ou disponibilizada em sua integralidade,

Nessa esfera, chama atenção o fato da não utilização do PPA⁵⁷ 2018-2021 de São Luís, aprovado ainda em meados de outubro de 2017, e, portanto, em tempo hábil para ser utilizado. Então, cabe questionar: Este não deveria estar acessível para uma compreensão mais ampla das alterações constantes na proposta ou ainda as citadas bases técnicas? Considerando que são muitas as contribuições de sistemas de informações, hoje potencializados pela Internet, tanto para os segmentos sociais interessados quanto para as equipes técnicas municipais, torna-se questionável a ausência de um setor especializado destinado ao desenvolvimento de instrumentos e ferramentas de geoprocessamento, que permitam avanços na cartografia da cidade, e, portanto, permitam maiores subsídios ao processo de planejamento e gestão urbanos.

O geoprocessamento em conjunto com a Internet permite disponibilizar para os profissionais da área e principalmente para a sociedade não especialista informações atuais e facilmente interpretadas pelo fato de serem apresentadas de maneira gráfica e geograficamente localizadas, sendo utilizada como uma ferramenta completa não somente do ponto de vista tecnológico, mas como um meio de interação com a sociedade, principalmente se a informação produzida estiver disponível na internet.

⁵⁷ O Plano Plurianual (PPA) trata-se de uma ferramenta de planejamento e gestão, com previsão constitucional (Art. 165 da CFB/1988), que define e organiza o conjunto de políticas públicas e os recursos orçamentários que norteia a ação pública por um período de quanto anos. Registra-se ainda que o PPA é elaborado respectivamente por cada esfera de governo a que será aplicado, ou seja, há um PPA para gestão, municipal, estadual e federal. Este deve ser elaborado pelo executivo e aprovado pelo legislativo.

Praticamente todos os setores da sociedade (1º Setor – público; 2º Setor – empresas privadas e 3º Setor – Organizações Não Governamentais) podem encontrar no geoprocessamento um importante aliado nas etapas de levantamento de dados, diagnóstico de problemas, tomada de decisão, planejamento, projeto, execução de ações e medição dos resultados. De um modo geral, o fato de conhecermos onde os problemas ocorrem e poder visualizá-los espacialmente facilita sobremaneira seu entendimento e nos mostra as possíveis soluções [...]. (SILVA et al, 2012).

No contexto da reflexão sobre dinâmicas participativas tendo em vista a formulação do novo PD de São Luís, saliento dois casos concretos expostos em diversos momentos do ciclo de Audiências, que expressam contradições e impasses; caminhos e descaminhos do planejamento e gestão urbanos nessa cidade.

A Comunidade Mato Grosso fica localizada no bairro do Coquilho, Área Rural de São Luís. Segundo o relato de moradores presentes na primeira Audiência, realizada no dia 15/01/2019 na Faculdade Pitágoras, a construção de um conjunto habitacional do PMCMV no local gerou grande dano ambiental e socioeconômico a comunidade, em virtude da eliminação de áreas de mangue que eram utilizadas, artesanalmente, para catação de caranguejo e pesca. Representantes de movimentos sociais, presentes na Audiência, questionaram sobre a criação de uma Zona de Interesse Social no meio da área rural. Os dirigentes da Audiência, por sua vez, afirmaram que o caso da comunidade não estava em discussão, pois a área já fora classificada desse modo, considerando a obra em andamento, sendo essa classificação condição para a instalação de equipamentos e serviços urbanos no local.

Tal justificativa gerou outros questionamentos: Se esta discussão não cabe a este momento, caberia a qual? A quem? E quando? A existência de uma área de transição entre a zona urbana e rural no PD vigente não foi considerada? Desse modo, constata-se o descumprimento das determinações do PDP de 2006 sendo feito com a anuência do próprio governo municipal. Este, antes da aprovação de qualquer projeto urbano, público ou privado, tem a obrigação constitucional e governamental de verificar sua viabilidade e seus impactos. Verifica-se ainda, que a implantação desse tipo de projeto, PMCMV, com frequência tem ocorrido às margens da cidade, em áreas mais próximas à Zona Rural do município de São Luís. É nítida ainda a vinculação entre a definição das Zonas Especiais de Interesse

Social (ZEIS) e a existência ou desenvolvimento, ainda que futuro, de projetos habitacionais.

Assim, o caso da Comunidade Mato Grosso (Coquilho) demonstra as transformações imensuráveis no modo de vida da população local decorrentes da implantação de projetos tipicamente urbanos em áreas rurais, sendo relevante enfatizar que a área rural do município de São Luís possui importante papel na produção do PIB local⁵⁸ pois se trata de famílias que não produzem apenas para o seu consumo, mas, desenvolvem práticas de agricultura familiar.

Observa-se ainda que os contemplados em programas habitacionais do PMCMV, como é o caso da comunidade em questão, em sua maioria residiam em áreas mais urbanizadas, ainda que, muitas vezes, em áreas de risco, ocupações irregulares ou subnormais. A despeito da precariedade da moradia, são áreas que se encontram próximas à rede de serviços e equipamentos urbanos. Na nova moradia, provavelmente, também passarão a residir longe de seus trabalhos e escolas, implicando na exigência de novas rotinas cotidianas na lida com questões como a baixa qualidade dos serviços de transporte público, ausências de escolas e postos de saúde, entre outros.

⁵⁸ Bezerra e Schlindwein (2017, p. 5), registram que “[...] segundo dos dados do censo agropecuário de 2006, foram identificados 4.367.902 estabelecimentos de agricultores familiares, 84,4% dos estabelecimentos brasileiros, ocupando uma área de 80,25 milhões de hectares, ou seja, 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros e são responsáveis por 38% do Valor Bruto da Produção [...]. Correspondem, economicamente, a 10% do Produto Interno Bruto (PIB), 38% do Valor Bruto da Produção Agropecuária. (MDA, 2006, 2014)

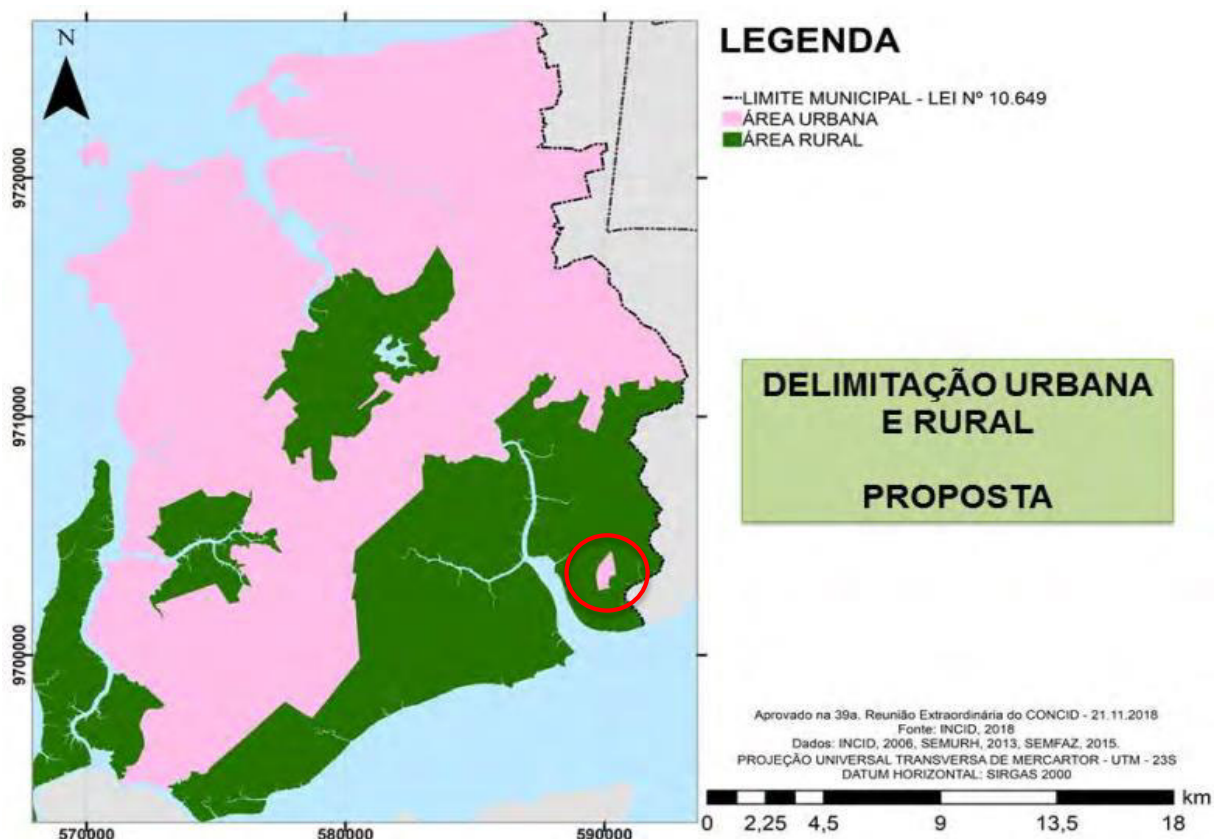


Figura 5 - ZEIS localizada na Área Rural de São Luís

Fonte: SÃO LUÍS, 2019.

Outro instrutivo momento quanto à relevância do direito fundamental à participação popular, na tomada de decisão que dizem respeito ao planejamento urbano e ao PDP, são os debates a propósito da Comunidade de Cajueiro, situação já demarcada nesta Dissertação. A comunidade encontra-se mapeada desde o PDP de 2006 como área urbana, apesar da caracterização ser condizente a de uma área rural e de ser qualificada como zona de proteção ambiental. Nas diversas arguições foi destacado que o território não passou por uma nova análise, permanecendo com o mesmo *status* de 2006. Nos esclarecimentos, os dirigentes da Audiência deixaram claro que a definição desse território como urbano, era uma solicitação feita, desde o ano de 2005, pela Secretaria de Indústria e Comércio (Governo do Estado), tendo em vista ampliações no Complexo Portuário do Itaqui.

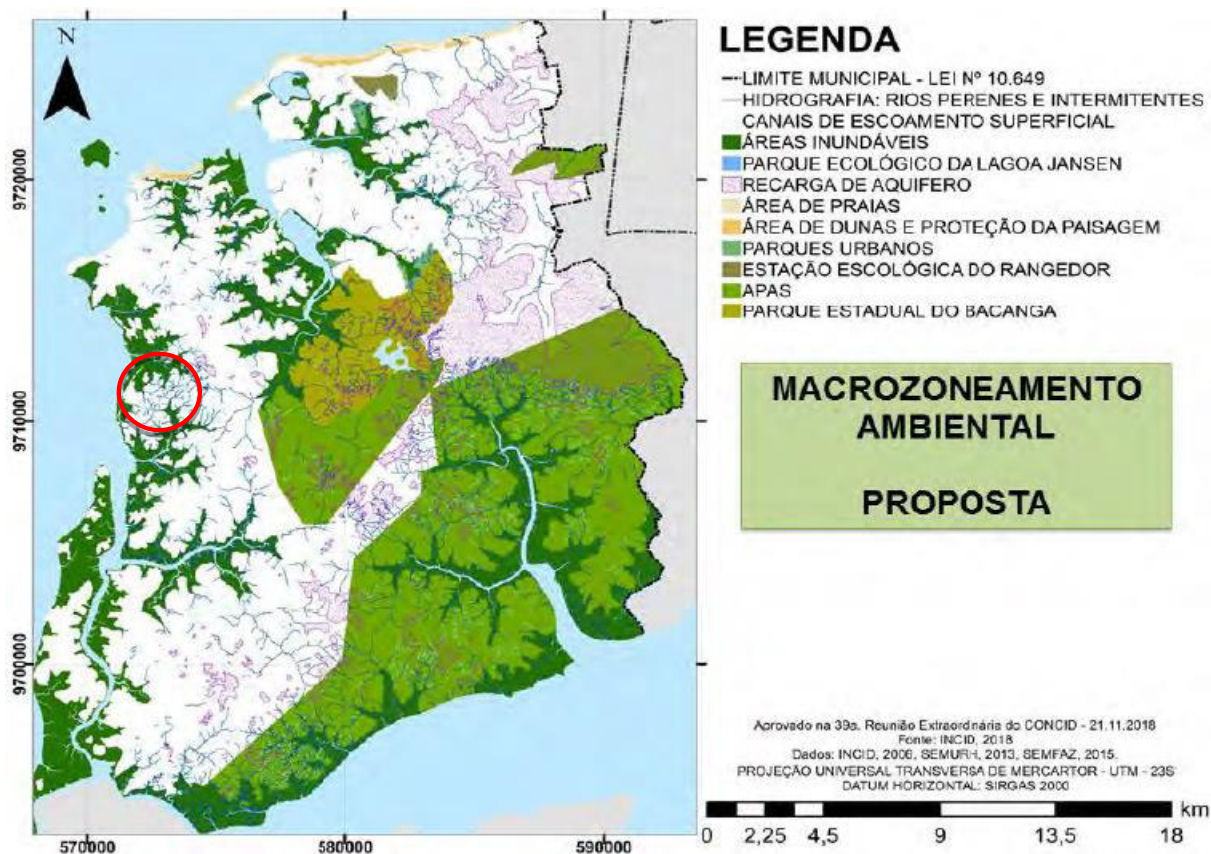


Figura 6 - Macrozoneamento Ambiental da Comunidade Cajueiro

Fonte: SÃO LUÍS, 2019.

Em sequência, foram muitos os pronunciamentos de representantes - do poder público ou do empresariado - em defesa de projetos de desenvolvimento, que manifestavam menosprezo pelas atividades desenvolvidas na comunidade: “há produção ou pesca em larga escala?”, “o desenvolvimento que um complexo portuário pode trazer não é só para Maranhão, é para o Brasil”, “a quantidade de empregos e progresso que a instalação do complexo portuário trará ao nosso Estado será muito importante para o Maranhão”. Nesse âmbito, como já assinali, permanece em aberto a criação da Resex Tauá-Mirim, reconhecida pelo IBAMA como reserva extrativista desde 2007, que por não ter a anuência do Governo do Estado ainda não foi aprovada no ICMBio.

Trata-se de situação que reedita ideias como construindo o futuro, oferta de empregos, progresso, efetividade que, quase sempre, antecedem as iniciativas situadas no quadrante dos chamados grandes projetos industriais no Maranhão. Com suas implicações na (re)organização produtiva e na luta pela posse e uso da terra, a referida situação demonstra o detrimento de reivindicações legítimas pelo

direito à cidade a favor da permanente exigência de renovação do território, definida na e pela dinâmica do capital.

Eu fui um dos que mais lutaram para se fazer as unidades de conservação, para diminuir o desmatamento. Pelo que eu estou vendo, o governo do estado [do Maranhão] é contra, a prefeitura é contra, senadores são contra. Já determinei estudos, mas nesse caso temos que ouvir tudo. Em momentos de crise como essa não podemos podar o crescimento do Maranhão. Essa reserva do jeito que está sendo colocada eu sou contra e vou determinar ao ICMBio que reveja essa questão", disse Sarney Filho. Sua declaração foi divulgada em reportagem produzida pela assessoria de imprensa da Fiema com o título: "Não podemos podar o Maranhão". [...] Para os empresários do Maranhão, a proposta de criação da Reserva Extrativista Tauá-Mirim é um dos maiores entraves para o desenvolvimento da economia local, pois compromete a expansão do Distrito Industrial de São Luís (Disal), onde funciona o Porto de Itaqui, que atende a multinacionais do alumínio e do ferro, como a Alcoa/Alumar e a Vale, além de projeto do grupo WTorre, que planeja construir um terminal portuário no distrito. No discurso, o ministro Sarney Filho prometeu ajudar os empresários. "O ministério está à disposição. Tenho dito sempre que o meio ambiente não pode ser encarado como um obstáculo ao progresso. Não podemos desconhecer a sustentabilidade. Torna-se importante o papel ambiental dos ecossistemas. "Estamos entrando firme na lei de licenciamento para que não seja empecilho, sem precisar flexibilizar regras, mas com gestão eficiente, para que os prazos sejam menores", garantiu o ministro do Meio Ambiente. [...] Nas eleições de 2014 para a Câmara, ele [Sarney Filho] recebeu doações de R\$ 300 mil da construtora WTorre, que é uma das empresas que investem na construção de um porto no entorno da Resex Tauá-Mirim. Já o comitê do partido do ministro, o PV, recebeu mais R\$ 250 mil da WTorre na última campanha eleitoral. (MENDES, 2016, p. 1).

Do ponto de vista do alcance da participação popular nas Audiências Públicas de formulação do novo PD da cidade de São Luís são muitos os entraves postos à concretização do que preconiza o Estatuto da Cidade no sentido de tornar a participação social uma mediação fundamental do planejamento urbano. Concretamente, a participação popular enfrenta, no planejamento e na gestão urbana e, de modo especial, no processo de formulação de PD, com interesses e conveniências de setores governamentais e do empresariado local. Nas duas situações destacadas - Comunidade Mato Grosso (Coquilho) e Comunidade de Cajueiro -, isto se traduziu na orientação de que as pautas dessas comunidades fossem afastadas do processo de revisão do PDP de 2006, no sentido de resguardar obras já construídas ou a serem construídas.

Foram identificados, ademais, alguns outros pontos importantes para a análise aqui encaminhada, na qual busco identificar conexões, relações e oposições entre o planejamento urbano e o direito à cidade. Numa das exposições da mesa condutora das Audiências, o diretor do INCID informou que, desde 2007, ano

seguinte à aprovação do PDP de 2006, fora identificada a necessidade de sua atualização. Nesse aspecto, questiono-me porque a revisão não se realizou prontamente, uma vez identificada sua necessidade.

Na audiência realizada no SEBRAE e na FIEMA, registrou-se a presença maciça de representantes de construtoras, do empresariado maranhense e do SINDUSCON, entre outros. Em contrapartida, era diminuta a participação de representantes da sociedade civil, ou ainda, de cidadãos comuns interessados em discussões sobre o planejamento da cidade, não vinculados a nenhuma instância representativa. Mas, mesmo em menor número, foram diversos os embates. De um lado representantes de instituições (DPE, OAB) estudantes e professores, que lidam diretamente com essa temática e que buscam a efetivação e fortalecimento da política urbana. De outro, representantes de interesses privados, empresariais e imobiliários capitalistas que buscavam garantir que a proposta apresentada não implicará em alterações sobre os projetos pretendidos para a cidade.

Durante a realização das Audiências também ficou evidente, em diversos momentos, a limitação da equipe técnica condutora em responder a alguns questionamentos. Talvez por ser algo fora do domínio técnico, ou ainda, pelo alto grau de **fragmentação** que caracteriza a política urbana e dificuldades no estabelecimento de **transversalidades**. Nesse aspecto, não se observa a presença das Instituições convidadas (SEMURH, CAEMA, SEMMAM, SMTT, IMPUR, entre outras) para participarem da formulação do PD, nem das demais Secretarias diretamente ligadas ao desenvolvimento da política urbana, ou ainda dos parlamentares que irão votar a proposta na Câmara de Vereadores. Cabe observar, que para além da transversalidade encontra-se a desejável e estratégica cooperação entre os governos municipal e estadual. Salvo pesquisa mais rigorosa, posso registrar a falta de abordagem da interação entre o PD e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís (PDDI), apesar do mesmo ser citado no texto da proposta.

Durante o período das Audiências, as falas e o posicionamento aberto de diversos conselheiros evidenciaram a correlação de forças presente no próprio CONCID, uma instância de grande importância para o fortalecimento da participação democrática na formulação e implementação do PD por se constituir como instância de controle social. Ao passo que um conselheiro realizava críticas a proposta,

destacando as discussões no Conselho e enfatizando erros e discordâncias em relação à proposta, outro conselheiro se manifestava de forma contrária, destacando a importância da aprovação da proposta, dando destaque ao fato da sua aprovação pela maioria dos conselheiros.

Cabe destacar ainda, as debilidades encontradas na estrutura da gestão municipal. A exemplo do monitoramento e fiscalização do que determina o PDP. Os dirigentes da Audiência assinalaram a dificuldade de fazê-lo em face do pequeno corpo técnico e dos problemas concretos (falta de transporte, material, equipamentos, entre outros), que acometem as gestões municipais.

As questões levantadas, muitas vezes não dirimidas no processo de observação das Audiências Públicas, levaram-me a constatar outro conjunto de inconsistências tais como as detectadas na revisão do PD de 1992. Nesse sentido, considero que o atual *modus operandi* de formulação do novo PD da cidade de São Luís não diverge daquele utilizado em 2006. O processo de 2018/2019 parece ocorrer de forma mais deficitária daquele último, pois não contou com a realização de oficinas temáticas, nem com material cartográfico complementar, tendo em vista facilitar o acompanhamento das apresentações. Como também não dispôs do tempo e do acompanhamento das diversas instâncias, a exemplo do NMPDP e dos Movimentos Sociais, inseridas no processo em 2006.

Por fim, destaco alguns pontos críticos já demarcados no plano vigente e que persistem na proposta de revisão. 1) sobre o Macrozoneamento urbano e suas especificações, destaca-se a manutenção do texto do plano vigente, quanto a seus objetivos e características; 2) apesar da existência dos mecanismos de participação demarcados no PDP, Conferência Municipal da Cidade, Consultas Públicas, Conferências de Políticas Setoriais, entre outros, é evidente a manipulação desses mecanismos, a começar pela divulgação e acesso; 3) o caráter tecnocrata com que o PDP ainda é abordado; 4) não parece ser possível visualizar relações promissoras entre o planejamento urbano, PD e a ampliação do direito à cidade, dado que amplia vertiginosamente, os desafios dos sujeitos políticos e profissionais comprometidos com o direito à cidade no Brasil e em São Luís.

CONCLUSÃO

Nesta Dissertação, busquei analisar a relação Plano Diretor e o direito à cidade na particularidade brasileira, tendo como premissa o reconhecimento de que, à revelia do agravamento da questão urbana, traduzida entre tantas outras expressões na dificuldade de acesso das frações de classe empobrecidas aos serviços e infraestrutura urbana, este instrumento de política urbana, conforme previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), persiste como orientador do planejamento e da gestão urbana municipal na direção da concretização desse direito em cidades do Brasil.

Na efetivação dessa busca, considerei algumas ideias mestras que se constituíram como fios condutores da análise: a) o conceito de direito à cidade vem sendo construído a partir de fundamentos situados em diferentes áreas de conhecimento - análises filosóficas, sociais, políticas, espaciais, jurídicas, entre outras - e de intervenção - acadêmica, profissional, militante; b) o desenvolvimento urbano foi e continua sendo central para a ordem capitalista, em estágios diversos do seu desenvolvimento, sendo a cidade disputada e usufruída desigualmente pelas frações de classe e grupos de interesse; c) o Estado, que intervêm na constituição do urbano com restrições no provimento dos meios de consumo coletivos, por terem pouca rentabilidade para o capital, consubstancia um campo privilegiado para se analisar as contradições da ação pública no que diz respeito à definição da legalidade urbana e à efetivação de políticas públicas que fornecem a matriz prática dos direitos; d) na particularidade brasileira, a reiteração da questão urbana, na qual se encontram os determinantes que movem as lutas sociais pelo direito à cidade, atesta o descumprimento desse direito constitucional e a oscilante trajetória das políticas públicas urbanas e da gestão das cidades.

Nessa perspectiva, o trabalho de pesquisa que referencia e sustenta esta Dissertação, permitiu a elaboração destas considerações finais nas quais se misturam elementos teóricos e históricos; dimensões estruturais e conjunturais; aspectos políticos e institucionais; ambientes urbanos e leis sobre a cidade. Como visto, ao longo da argumentação, tal mistura resultou do interesse em compreender **os modos através dos quais o Plano Diretor, enquanto instrumento de planejamento urbano, relaciona-se com processos de concretização do direito**

à cidade, reivindicado por lutas e movimentos sociais urbanos e instituído pela CFB/1988, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor da cidade de São Luís de 2006.

No escopo do que argumentei nos capítulos desta Dissertação, a legalidade afirmadora do direito à cidade e a realidade concreta de sua cotidiana violação em cidades brasileiras permite a conclusão de que, ainda que se configure como conquista estratégica, a promulgação de textos jurídico-constitucionais não é condição suficiente para criar uma vida urbana alternativa que reverta situações de desigualdade social na cidade.

Desse modo, a pesquisa e a reflexão que desenvolvi sobre o grave descompasso entre o discurso da Lei e os processos históricos concretos me levaram a aprofundar a compreensão sobre a própria historicidade do direito à cidade, das políticas públicas urbanas, do planejamento urbano e da gestão das cidades. São ações estatais que articulando diferentes arenas políticas e institucionais convertem-se em determinantes cruciais do direito à cidade, na medida em que estas, historicamente, se organizam e se redefinem ou, ainda, desaparecem, tendo como mediações as lutas sociais e as definições do Estado no sentido de garantir, ampliar ou negar o direito à cidade.

A reflexão sobre a conformação dessas dinâmicas no contexto da urbanização brasileira orientou a análise para confirmação de que não são de pequena importância às conquistas legais definidas na CFB de 1988, no Estatuto da Cidade, no conjunto renovado de políticas públicas urbanas propostas a partir de 2003, no âmbito do primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Mas, considerando o objeto de estudo desta Dissertação, a reflexão também me levou a constatar que se o Plano Diretor prossegue como o principal diploma legal orientador do planejamento e da gestão urbana municipal na direção da concretização do direito à cidade, se, em cidades brasileiras, a questão urbana não apresenta sinais de arrefecimento, e se, na conjuntura atual registra-se o evidente recuo do Estado, mediante a adoção de preceitos neoliberais de modo aprofundado e autoritário, opção política que confronta o entendimento da cidade como construção pública e os direitos sociais presentes na oratória do constitucionalismo brasileiro, não há como desconhecer a gravidade das contradições contidas nesses processos.

Então, em consequência, não são pequenas e pouco complexas as contraditórias relações que, no Brasil, se estabelecem entre o planejamento urbano, especificamente, o Plano Diretor e os imensos desafios ou impossibilidades de concretização do direito à cidade em face das forças econômicas e políticas reais prevaletentes na orientação do crescimento das cidades brasileiras, a exemplo de São Luís.

A abordagem da relação Plano Diretor e direito à cidade a partir do contexto político-urbano, dos obstáculos e desimpedimentos de natureza político-institucional do Poder Municipal (executivo e legislativo), da diminuta participação social, das inconsistências e ineficiência na trajetória - formulação, vigência e revisão - do PDP de 2006 da referida cidade reforçou a minha compreensão sobre o que Burnett (2011) considera como o fetiche dos Planos Diretores no Brasil ao dar para muitos a ilusão de concretizar o sonho idealista da “cidade para todos” sob o capital.

A par da complexidade desses processos, a análise evidenciou que o PDP de 2006, a despeito de responder a algumas formas específicas de desigualdade social em São Luís, o direito à cidade nem sempre foi o seu norte, pois as alianças e acordos que o sustentam - nas suas diferentes fases e nos seus 13 anos de vigência - não favoreceram os movimentos sociais, nem a coalização popular em luta, no município, pelo pleno direito à cidade.

Ademais, nesses tempos regressivos e de vastas mudanças na relação entre o Estado e a Sociedade, à constatação da reiterada questão urbana que denuncia de modo incontestado os limites das políticas públicas no cumprimento do direito à cidade, reforçando o legalismo e formalismo próprios ao constitucionalismo brasileiro, vêm se juntar processos político-institucionais de desmonte de políticas e institucionalidades urbanas que iniciados no contexto do Golpe de Estado de 2016, radicalizaram-se na recente eleição presidencial brasileira. Entre os muitos temas discutidos durante o período eleitoral estava o enxugamento da *máquina pública*, uma das promessas de campanha do presidente eleito, que, em meados de Novembro/2018, já anunciava a possibilidade de extinção ou simbiose de alguns Ministérios.

Dentre esses estava apontada a extinção do Ministério das Cidades, e o deslocamento de suas Secretarias para outros Ministérios. Como dissertado, uma das primeiras iniciativas tomadas no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva foi

à criação do Ministério das Cidades, especificamente encarregado de formular a política urbana em nível nacional e fornecer apoio técnico e financeiro a governos locais. Reconhecido por muitos como um avanço político-institucional na medida em que integrando as arenas institucionais das políticas federais de habitação, saneamento e transportes, este Ministério marcava o reconhecimento da agenda da reforma urbana como prioridade política.

Há que se concluir, portanto, que apesar das contradições e fragilidades encontradas no Ministério das Cidades, este representava a integração da PNDU, logo com papel crucial para seu desenvolvimento. De fato, sua extinção é um retrocesso na política urbana brasileira (GUIMARÃES, 2018). Com a extinção da pasta, o planejamento e gestão urbanos, mais uma vez, precisarão disputar espaço com outras matérias. Nesse âmbito, os PDPs também sofrerão consequências. Aqui destaco apenas uma: a ausência de apoio quanto a capacitação ou suporte técnico às Prefeituras que não os dispõe para implementar as ferramentas previstas nos Planos e no Estatuto da Cidade. Junto ao Ministério das Cidades, também foi extinto o CONCIDADES, o qual, por sua composição paritária, garantia o cumprimento do que determina o Estatuto quanto à gestão participativa na política urbana.

Nesse horizonte, a condição do Plano Diretor afirma a possuir somente centralidade formal enquanto instrumento de planejamento urbano no Brasil parece não vai constituir-se somente um episódio histórico. Pois, não se trata da ferramenta em si, mais do uso que é dado a ela, como destaca Harvey (2014), ao abordar o direito à cidade. Por fim, podemos concluir que pensar o direito à cidade, é ponderar sobre a função social da cidade preconizada na CFB de 1988 e no Estatuto da Cidade como elemento necessário ao pleno desenvolvimento humano e social dos moradores da cidade em sua totalidade.

Cabe, portanto, retomar e aprofundar o legado teórico-político e a direção estratégica, do entendimento do direito à cidade tal como formulado por Lefebvre (1999; 2001) e Harvey (1992 e 1996) no sentido de que o direito à cidade deve pressupor uma contraposição radical à resignação passiva dos moradores em face das ameaças e ações contra as liberdades urbanas e apresentar-se como um manifesto em favor do usufruto das liberdades e garantias dos habitantes da cidade. Logo, o direito à cidade também diz respeito a um desejo ético e político, a

capacidade estratégica existente na cidade na direção do enfrentamento e superação da crise urbana.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Cidade Sustentável na Nova Ordem Jurídico-urbanística Brasileira**: emergência, internacionalização e efetividade em uma perspectiva multicultural. In: Antônio Carlos Wolkmer; José Rubens Morato Leite (Org.). Os novos direitos no Brasil: natureza e perspectivas, uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 1ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ARANTES, Otilia. MARICATO, Ermínia e VAINER, Carlos. **O Pensamento Único das Cidades**: desmanchando consensos, Petrópolis, Ed. Vozes, Coleção Zero à Esquerda, 2000.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil e Estado no Brasil**: da autonomia à interdependência política. Opinião Pública, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 383-398.

BALANDIER, Georges. **O contorno: poder e modernidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

BALBIM, Renato. **Direito à Cidade, Participação Local e Relações Internacionais**. In: IPEA. Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições ao Habitat III. 2017. Cap. 12. p. 285-312.

BENCHIMOL, Jaime Larry. **Manguinhos do sonho à vida**: a ciência na Belle Époque. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz. 1990.

BRASIL. **Grande Carajás**. Presidência da República. Secretaria de Imprensa e Divulgação. Brasília, 1982.

_____. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Presidência da República. **Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. 2. ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002. 80 p.

_____. **Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos, Plano Diretor Participativo.** Coord. Geral: Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília, Ministério das Cidades, 2005.

_____. **Agenda 21 Brasileira:** bases para discussão. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2000.

BUENO, Laura Machado de Mello. **Inovações para a Concretização dos Direitos à Cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão.** IN: BUENO, Laura Machado de Mello, e CYMBALISTA, Renato (Orgs.). Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007.

BURNETT, Frederico Lago. **Urbanização e Desenvolvimento Sustentável:** a sustentabilidade dos tipos de urbanização na cidade de São Luís do Maranhão. São Luís: UEMA, 2008.

_____. **Da Tragédia Urbana à Farsa do Urbanismo Reformista:** a fetichização dos Planos Diretores Participativos. São Paulo: Annablume; São Luís: Fapema, 2011.

BURNETT, Frederico. et al. **Planejamento e Gestão de Cidade no Maranhão:** o executivo municipal e o controle do solo urbano. São Luís: EDUEMA, 2016.

BUZAR, B. **Prefeitos de São Luís no Século XX.** In O Estado do Maranhão. Caderno Especial. São Luís: 01 de outubro de 2000.

CALDEIRA, T. P. do R. **Cidade de Muros:** crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: EDUSP, 2000.

CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE. 2006. Disponível em: http://www.confes.org.br/media/carta_direito_cidade.pdf

CARVALHO, Raul; IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo, Cortez, 1983.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As Cidades como Atores Políticos.** In: Novos Estudos. São Paulo: Cebrap. 1996.

COSTA, Lila Barbosa. **Planejamento Urbano e o (NEGADO) Direto à Cidade**: a cidade de São Luís como referência. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2011.

CRAWFORD, C.. **A Função Social da Propriedade e o Direito à Cidade**: teoria e prática atual. Texto para Discussão 2282/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

EGLER, Tamara. **A Gestão do Lugar e da Cidade**. In: Cadernos IPPUR/UFRJ. Ano X, Nº 2, Maio 2001.

FERREIRA, Antonio José de Araújo. **A Produção do Espaço Urbano em São Luís do Maranhão**: passado e presente; há futuro. São Luís: EDUFMA, 2014.

FONSECA NETO, Hermes da. **Potencial de integração de uma área periférica ao centro histórico**: o caso do Aterro do Bacanga em São Luís – MA. 2002. 162 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002.

FURTADO, Celso. **Prefácio a uma Nova Economia Política**, Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1976.

GISTELINK, Frans. **Carajás**: usinas e favelas. São Luís, 1988.

GOULART, Jefferson; TERCI, Eliane; OTERO, Estevam. **Planos diretores e participação política**: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade. Revista de Administração Pública, v. 50, n. 3, p. 455-476, 2016.

GORELIK, Adrián. **O Moderno em Debate**: cidade, modernidade e modernização. In.: MIRANDA, Wander Melo (org.). Narrativas da Modernidade. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

GOMES, Greice Kelly Costa. **Contribuições do Serviço Social à Defesa do Direito à Moradia no Brasil**: expressões e desafios particulares na cidade de São Luís (MA). 2018. 113 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

GUIMARÃES, Luciano. **Em defesa do Ministério das Cidades**. ESTADÃO, São Paulo, 30 Out. 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/em-defesa-do-ministerio-das-cidades/>>. Acesso em: 19 Abr. 2019.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna**: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1992.

_____. **Cities or urbanization?** City (the online platform for Taylor & Francis Group content - journal). 1996, p. 38-61.

_____. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IANNI, Octávio. **A idéia do Brasil Moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

IBGE. **Censos Demográficos**, 2010.

_____. **Censos Demográficos**, 2013.

KLERING, L. R.; BERGUE, S. T.; SCHROEDER, C. S.; PORSSE, M.C. S.; STRANZ, E.; KRUEL, A.J. **Competências, papéis e funções dos poderes municipais no contexto da administração pública contemporânea**. Análise (Revista Acadêmica FACE), v. 22, n. 1, p. 31-43, jan./jun. Porto Alegre, 2011.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

LEFEBVRE, Henri **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

_____. **O Direito à Cidade**. 2. Ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1981.

LOPES, José Antonio Viana. **Capital Moderna e Cidade Colonial**: o pensamento preservacionista na história do urbanismo ludovicense. 2004. 192 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

MAGALHÃES, José Carlos. **Emancipação Política-administrativa dos Municípios no Brasil**. 2007. Disponível em:

<http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Capitulo1_30.pdf>. Acesso em 02 de jan. 2018.

MARCUSE, Peter. **Enclaves, sim; guetos, não**: a segregação e o estado. In: Espaço e Debates. São Paulo: NERU. v. 24, n. 45, jan./jul. 2004, pp. 24-33.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**: Cidades brasileiras: a matriz patrimonialista. Políticas Sociais (IPEA), v. 12, p. 211-220, 2006.

_____. **É a Questão Urbana, estúpido!** In: Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. Textos encomendados. Primeira Edição. São Paulo: Editora Boitempo: Carta Maior. 2013.

MARTINS, José de Souza (org). **Henri Lefebvre e o Retorno à Dialética**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

MELO, Maria Cristina Pereira de. **O Bater dos Panos**: Um estudo das relações de trabalho na indústria têxtil do Maranhão (1940-1960). São Luís: SIOGE, 1990.

MENDES, Ana. **Ministro do Meio Ambiente, Sarney Filho se declara contra a criação da Resex Tauá-Mirim**. Amazônia Real, 2016. Disponível em: <<http://amazoniareal.com.br/ministro-do-meio-ambiente-sarney-filho-se-declara-contra-a-criacao-da-resex-taua-mirim/>>. Acesso em 24 Fev. 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **Agricultura familiar no Brasil e o censo agropecuário 2006**. Brasília, 2006.

_____. **A agricultura familiar encerra 2013 com recordes e define novas metas no ano internacional do setor**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/agricultura-familiar-encerra-2013-com-recordes-e-define-novas-metas-no-ano-internacional-do-setor>. 2014. Acesso em 28/05/2019.

MOTA, Antônia; MONTOVANI, José Dervil. **São Luís do Maranhão no século XVIII: a construção do espaço urbano sob a Lei de Sesmarias.** São Luís: Edições FUNC, 1998.

OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma Re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
_____. **O Estado e o Urbano no Brasil.** Revista Espaço e Debates, São Paulo, n. 6, p. 36-54, jun-set., 1982.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de Oliveira. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas.** 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

PALHANO, Raimundo. **A Produção da Coisa Pública: serviços e cidadania na primeira república ludovicense.** v. 3, 2ª edição da Biblioteca Básica: São Luís, Ed. Engenho, 2017.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. (coord. Geral). **Relatório do Projeto: Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: avaliação do programa nacional de reforma urbana.** Rio de Janeiro: INPPUR/UFRJ, 1994.

RIBEIRO JÚNIOR, José R. B. **Formação do Espaço Urbano de São Luís.** São Luís: FUNC, 1999.

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

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. **Crescimento Econômico e Desenvolvimento Urbano.** In: Novos Estudos CEBRAP, 89, Março, 2011.

SANTANA, Raimunda Nonata do Nascimento. **Metamorfoses Citadinas: constituição do urbano, disputas territoriais e segregação sócio-espacial em São Luís/Maranhão/Brasil.** (tese) Doutorado em Serviço Social, Escola de Serviço Social da UFRJ. Rio de Janeiro: 2003.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

SÃO LUÍS. **Lei nº 3.252,** de 29 de dezembro de 1992.

_____. **Lei nº 4.669**, de 11 de outubro de 2006.

_____. **Lei nº 4.851**, de 22 de agosto de 2007.

_____. **Plano Diretor de São Luís de 1975**, São Luís: SIOGE, 1977, 2ª Impressão.

_____. **Proposta de Revisão do PDP de 2006 de São Luís**, 2019.

SAULE JUNIOR, Nelson. **O Tratamento Constitucional do Plano Diretor como Instrumento de Política Urbana**. In: FERNANDES, Edésio (Org.). Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 33-65.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SILVA, Eder Roberto; SILVA, Ricardo Siloto da. **O movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano no Brasil**. São Carlos: Dissertação UFSCAR, 2003.

SILVA, Alberto Guilherme Tavares de Araújo e. **Planejamento Urbano e Moradia Popular**: a experiência de São Luís do Maranhão a partir da segunda metade do século XX. Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Direito Urbanístico da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011.

SILVA, Andressa Crystina Coutinho da. et al. **Conceito Básicos de Geoprocessamento e Cartografia**. In: Gestão territorial para recursos hídricos com software livre de código aberto. Foz do Iguaçu, Mai. 2012.

TELES, Vera da Silva. **Questão Social**: afinal do que se trata? São Paulo em Perspectiva, vol. 10, n. 4, out-dez. p. 85-95, 1996.

VAINER, Carlos. **Da mobilização para o trabalho à política social**: uma reflexão acerca da evolução das políticas de localização da população. Cadernos PUR/UFRJ, Rio de Janeiro, ano.III, n.1, jan./abr., 1989, p. 9-28.

_____. **Os liberais também fazem planejamento urbano?** In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 105 – 119.

VIEIRA, Rafaela; PEREIRA, Luciana Noronha Pereira; ANJOS, Francisco Antônio dos Anjos; SCHROEDER, Taline. Participação popular no processo de planejamento urbano: a Universidade como “decodificadora” de um sistema de muitos códigos. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, n. 2, jul./dez. 2013, p. 115-130.

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. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

ZULIAN, Tiago. **Le Corbusier e a cidade moderna: por uma arquitetura sobre as águas**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura – PROPAR da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015.

ANEXOS

ANEXO 1 – Proposta de Revisão do PDP/2006 (2014)

ANEXO 2 - Edital Audiências Públicas de Revisão do PDP/2006 (2015)

ANEXO 3 - Proposta de Revisão do PDP/2006 (2015)

ANEXO 4 – Edital de Cancelamento Audiências Públicas de Revisão do PDP/2006
(2015)

ANEXO 5 - Cronograma Audiências Públicas de Revisão do PDP/2006 (2019)

ANEXO 6 - Regimento Interno Audiências Públicas de Revisão do PDP/2006 (2019)