

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**MARGARIDA ANGÉLICA DE MIRANDA**

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PROCESSO DE REVISÃO E IMPLEMENTAÇÃO  
DO PLANO DIREITO DA CIDADE SÃO LUÍS - MA**

CURITIBA

2014

**MARGARIDA ANGÉLICA DE MIRANDA**

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PROCESSO DE REVISÃO E IMPLEMENTAÇÃO  
DO PLANO DIREITO DA CIDADE SÃO LUÍS - MA**

Trabalho apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Direito Ambiental, no curso de Pós Graduação em Direito Ambiental, do Programa de Educação Continuada em Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Maria Jara Botton Faria

CURITIBA

2014

**MARGARIDA ANGÉLICA DE MIRANDA**

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PROCESSO DE REVISÃO E IMPLEMENTAÇÃO  
DO PLANO DIREITO DA CIDADE SÃO LUÍS - MA**

Trabalho apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Direito Ambiental, no curso de Pós Graduação em Direito Ambiental, do Programa de Educação Continuada em Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Maria Jara Botton Faria (Orientadora)  
Universidade Federal do Paraná

---

1º Avaliador

---

2º Avaliador

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, pela coragem e sabedoria que me concedeu na conclusão de mais uma etapa da vida. Sinto-me privilegiada. Sua presença permite-me ter força, sonhar e conquistar os meus ideais de vida.

À minha família, pelo exemplo, amor, força e compreensão.

A minha orientadora, prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ana Maraia Jara Botton Faria Faria, pela dedicação ofertada a essa pesquisa.

Ao meu amigo, Daniel Pereira. Obrigada pelo apoio, incondicional nesse momento, um dos responsáveis pelas diretivas iniciais na decisão por essa Pós Graduação.

A Taís Viegas, pelo incentivo, apoio e orientações a essa pesquisa.

Aos Conselheiros e profissionais que coordenaram a revisão do Plano Diretor de São Luís, em especial, a José Antonio. Pacientemente aceitaram contribuir com essa pesquisa.

A todos que, direta e indiretamente, contribuíram com essa pesquisa. Sou grata.

*“São Luís, dos franceses à atualidade, nunca deixou de ser colônia. A Atenas brasileira necessita não só de poetas, mas de cidadãos críticos capazes de escolher bons políticos para tornar essa Capital verdadeiramente patrimônio cultural da humanidade”.*

Autor desconhecido

## RESUMO

A Revolução Industrial provocou um processo acelerado de urbanização desatrelado a uma ordem jurídica adequada. Atualmente, no Brasil, mais de 80% da população vive no espaço urbano, o que ocasionou vários problemas e preocupações quanto à qualidade de vida. A Constituição Federal de 1988 instituiu a Política Urbana brasileira, dando destaque para o Plano Diretor e a função social da propriedade. Essa Política foi regulamentada em 2001, por meio da Lei nº 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, reafirmando o Plano Diretor como o instrumento básico da Política Urbana, sendo este construído com a participação da população. O Estatuto estabeleceu um prazo de cinco anos para que as cidades brasileiras pudessem elaborar e/ou revisar seus planos, a fim de adequar as novas diretrizes. Assim, a Cidade São Luís ficou obrigada a revisar o Plano Diretor existente, levando em conta a construção democrática, a fim de atender as diretrizes do Estatuto da Cidade. O presente analisa o processo de revisão do Plano Diretor de São Luís, ocorrido em 2006, sob a ótica do Estatuto da Cidade, bem como sua implementação. A metodologia utilizada foi uma pesquisa empírica pelo método qualitativo, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, assim como aplicação de um questionário semi-estruturado direcionado ao Conselho da Cidade que coordenou o processo de revisão do plano. A pesquisa demonstrou que, embora o processo tenha ocorrido de forma muito rápida, pois a Prefeitura somente iniciou formalmente o processo de revisão do Plano quando faltavam noventa dias para o término do prazo legal, além da baixa participação da população, esse processo de revisão, sob a ótica jurídica, foi considerado formalmente exercido pela população de São Luís em conformidade com o Estatuto da Cidade. Quanto à gestão participativa na implementação do novo Plano, essa parece distante de se concretizar, pois as ações previstas para execução desse plano, na sua maioria, continuam paradas no tempo, sem discussão com a sociedade.

**Palavras-chaves:** Estatuto da cidade. Política urbana. Plano Diretor. Participação popular.

## ABSTRACT

Industrial revolution lead to an accelerated urbanization process disconnected to the law. Currently, in Brazil, more than 80% of the people live in urban areas that have caused several problems and concerns with life quality. The 1988 Federal Constitution established the Brazilian Urban Policy, highlighting municipal master plan and property social role. This policy was set to regulation in 2001 through the law number 10,257, entitled Statute of the city, reassuring the urban master plan as the base for the urban policy which is formed by the population participation. The Statute established a five-year-deadline to Brazilian cities create and/or review their plans in order to suit new guidelines. Thus, São Luís city was obliged to review existing urban master plan, taking into account democratic formation in order to meet the Statute of the city. This thesis analysis São Luís' urban master plan review process that took place in 2006 under the Statute of the city perspective and used an empirical methodology through qualitative literature and documents review as well as survey created by the City council that coordinated the plan review process. Review has shown that, in spite of a very fast process, as the City Hall has just formally begun the plan process with ninety days to end the legal deadline and reduced population participation, this process was formally considered by the law as population-oriented and in compliance with the Statute of the City. As for participatory management in the implementation of the new plan, this seems away from materialization as mostly of the actions planned to execute the plan are still stuck in time, without discussion with society.

**Key words:** Statute of the city. Urban policy. Municipal master plan. Population participation

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	9
2.	O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E A GÊNESE DO DIREITO URBANÍSTICO.....	11
2.1	DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DAS CIDADES .....	11
2.2	URBANIZAÇÃO NO BRASIL .....	15
2.3	URBANIZAÇÃO EM SÃO LUÍS .....	18
2.4	HISTÓRIA DO URBANISMO .....	21
2.5	URBANISMO NO BRASIL .....	23
2.6	DIREITO URBANÍSTICO .....	25
3.	A POLÍTICA URBANA E OS AVANÇOS NO PLANEJAMENTO URBANO .....	29
3.1	O ESTATUTO DA CIDADE: DIRETRIZES E INSTRUMENTOS.....	29
3.1.1	Diretrizes gerais da política urbana.....	30
3.1.2	Instrumentos da Política Urbana .....	34
3.1.2.1	Parcelamento, uso e ocupação do solo .....	35
3.1.2.2	Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano .....	37
3.2	A CONCEPÇÃO DE PLANO DIRETOR NO ESTATUTO DA CIDADE .....	38
3.3	PARTICIPAÇÃO POPULAR E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE .....	42
4.	O PLANO DIRETOR E A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM SÃO LUÍS .....	46
4.1	A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR E A PARTICIPAÇÃO POPULAR .....	46
4.2	A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS.....	49
4.2.1	Eventos e documentos propostos .....	50
4.2.1.1	Capacitação dos Conselheiros, técnicos da prefeitura e da população .....	51
4.2.1.2	Audiências públicas para a leitura da cidade .....	53
4.2.1.3	Audiências públicas temática.....	55
4.2.2	Aprovação do Plano Diretor do Município de São Luís.....	57
4.3	A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS.....	58
4.4	SÃO LUÍS DE FATO TEM UM PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO?.....	63
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	66
6.	REFERÊNCIAS.....	69



## 1. INTRODUÇÃO

A cidade, até que chegasse à configuração do contexto atual, passou por várias transformações e momentos histórico, desde a fixação do homem à terra a uma forma de organização mais complexa. O fenômeno da urbanização iniciou-se com a formação das cidades, contudo, o crescimento acentuado e desordenado ocorreu a partir da Revolução Industrial.

O Brasil passou, ao longo do século XX, por um processo acelerado de urbanização, principalmente, a partir da década de 50, o qual se desenvolveu sem uma base jurídica adequada, causando um descompasso entre a ordem jurídica em vigor e os processos socioeconômicos e territoriais que caracterizaram o processo de urbanização brasileira. Esse processo de urbanização provocou uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira, sendo que mais de 80% da população vivem no espaço urbano (FERNANDES, 2006a, p.4).

O processo de urbanização brasileiro foi realizado por uma gestão tradicional, ainda sob o regime ditatorial, em que os habitantes da cidade não tinham legitimidade para atuarem, por meio da democracia participativa, em defesa de uma cidade mais justa e equilibrada. Somente com a Constituição Federal de 1988, considerada Constituição Cidadã, é que se estabeleceu uma Política Urbana para as cidades, trazendo assim grandes inovações e conquistas para o direito urbano do país, legitimando a sociedade para participar da gestão da cidade, instituindo o Plano Diretor Participativo, como instrumento básico da Política Urbana.

Assim, a gestão democrática é imprescindível na elaboração e funcionamento do Plano Diretor municipal. Para isso, o Estatuto da Cidade, que regulamentou a Política Urbana, garantiu a promoção desse espaço democrático, por meio de audiências públicas e debates com a participação popular e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Essa gestão possibilita aos cidadãos participarem como atores na formulação e execução dos planos e programas da Política Urbana. Essa atuação não deve ser entendida como restrita à participação em audiências públicas meramente informativas, mas como agentes transformadores da realidade de sua cidade, em busca de um espaço democrático que proporcione melhor qualidade de vida.

São Luís, não fugindo à regra do cenário nacional, vem passando, nas últimas décadas, por um processo acelerado de crescimento urbano, marcado por

intensas transformações nas relações sociais, territorial e ambiental, embora tenha Plano Diretor desde 1975.

Com o advento do Estatuto da Cidade, surgiu a necessidade de que se revisasse, até outubro de 2006, o Plano Diretor vigente de São Luís (Lei nº 3.252 de 1992), a fim de adequá-lo às diretrizes da Política Urbana nacional, devendo o novo Plano ser elaborado de forma participativa. Desse modo, o Plano Diretor do Município de São Luís foi revisado, em outubro de 2006.

Considerando a obrigatoriedade da revisão desse Plano Diretor, a pesquisa traz como problemática as seguintes questões: o Plano Diretor de São Luís, aprovado em 2006, contou com a participação popular no processo de elaboração? É possível afirmar que o referido documento cumpre, quanto aos critérios dispostos no art. 40, § 4º da Lei 10.257 de 2001 (promoção de audiência pública, participação da população e publicidade), as condições exigidas para aprovação de um Plano Diretor Participativo? O Município de São Luís possibilita aos cidadãos participarem como atores das atividades de implementação do Plano Diretor?

Partindo desses questionamentos, define-se como objetivo principal deste trabalho, investigar como se deu o processo de revisão do Plano Diretor de São Luís - MA, ocorrido em 2006, sob a ótica do Estatuto da Cidade, bem como sua implementação. Para isso, será utilizada pesquisa empírica pelo método qualitativo, por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

O trabalho estrutura-se em três capítulos, sendo que no primeiro contextualiza-se o processo de urbanização e o surgimento do direito urbanístico, cuja abordagem vem desde a formação das cidades até a evolução do Direito urbanístico.

No segundo capítulo apresenta-se uma contextualização da Política Urbana brasileira, abordando suas principais diretrizes e instrumentos, demonstrando como esses instrumentos vêm balizando o desenvolvimento e a expansão do espaço urbano brasileiro.

No terceiro e último capítulo, analisa-se a participação da população de São Luís durante o processo de revisão e implementação do Plano Diretor da Cidade, demonstrando a efetividade dessa participação, bem como as consequências para o desenvolvimento urbano da cidade de São Luís.

## 2. O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E A GÊNESE DO DIREITO URBANÍSTICO

Cabe analisar aqui a consolidação e o fortalecimento do processo de urbanização, apresentando uma perspectiva histórica desde os primeiros aglomerados humanos até o processo acelerado de urbanização e as consequências que esse fenômeno provocou na qualidade de vida das pessoas, assim como os modelos e regulamentos trazidos pelo urbanismo e Direito urbanístico respectivamente com a perspectiva de melhorar o ambiente urbano.

### 2.1 DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DAS CIDADES

O desenvolvimento das cidades acontece a partir do instante em que o homem resolve se fixar à terra para o desenvolvimento da agricultura e criação de animais como uma forma de organização social mais complexa. Apesar do conhecimento sobre a existência das primeiras cidades que datam do ano de 3.500 a.C., no vale compreendido pelo Tigre e o Eufrates, o fenômeno urbano só se manifesta significativamente a partir da primeira metade do século XIX. Tratando-se, portanto de fenômeno tipicamente moderno (SILVA, 2010, p. 19-20).

A cidade é, portanto, resultante de um processo histórico, onde está contido um processo de evolução, desde sua origem até a época de sua disseminação (a urbanização), passou por diferentes transformações até chegar à configuração que se tem hoje. A cultura arcaica da aldeia cedeu lugar à civilização urbana, onde a cidade ajuntou, em seus espaços limitados, numerosos órgãos dispersos da vida comum e, dentro de seus muros, promoveu a sua integração. Mumford (2008, p.39) denominou de *implosão* essa concentração, entre muralhas, de diversos elementos da comunidade, ao afirmar que a cidade foi o recipiente que provocou esse fenômeno, embora a sua própria forma retivesse unidas as forças, pois intensificava suas reações internas, elevando o nível total de seus efeitos.

Essa implosão resultou em uma expansão da capacidade humana em todas as direções. Para Mumford (2008, p. 34) a cidade:

Efetou uma mobilização de potencial humano, um domínio sobre os transportes entre lugares distantes, uma intensificação da comunicação por longas distâncias no espaço e no tempo, uma explosão de inventividade, a

par de um desenvolvimento em grande escala de engenharia civil, e, o que não é menos importante, promoveu uma nova e tremenda elevação da produtividade agrícola.

Ainda nesse contexto, Mumford (2008, p. 39) ressalta que:

[...] até mesmo as gigantescas forças da natureza foram postas sob consciente direção humana: dezenas de milhares de homens a se mover para a ação como uma máquina sob comando centralizado, construindo valas de irrigação, montes urbanos, [...] numa escala até então inconcebível.

Por outro lado Lefebvre (2008, p. 15) diz que “a concentração da população acompanha a dos meios de produção”. Nessa configuração o conjunto de manifestações de predomínio da cidade prolifera e corrói as manifestações da vida agrária.

Por meio de um eixo espacial e temporal Lefebvre (2008, p. 18-25) traça, uma evolução do processo de desenvolvimento da cidade, a partir da concentração dos primeiros grupos humanos, caracterizando-a, conforme seu momento histórico, em: cidade política; cidade mercantil e cidade industrial.

A cidade política localiza-se no eixo espaço-temporal próxima à origem do eixo traçado por Lefebvre e tem como característica o acompanhamento do estabelecimento de uma vida social organizada, da agricultura e da aldeia (LEFEBVRE, 2008, p.19).

No percurso, com o desenvolvimento da troca e do comércio, ganha espaço a cidade mercantil, onde a troca comercial torna-se uma função urbana. Apesar de a cidade mercantil estar implantada na cidade política, ela segue sua marcha ascendente (LEFEBVRE, 2008, p.21-23).

Tempos depois, com o desenvolvimento do capitalismo e da indústria, surge a cidade industrial, não necessariamente ligada à cidade, mas por questões estratégicas de aproximar os capitais e capitalistas, dos mercados e de uma abundância de mão de obra, a indústria ganha espaço na cidade, trazendo consigo várias consequências sociais, anunciando uma zona crítica. Nesse momento, acontece uma implosão-explosão que produz todas as suas consequências como o êxodo rural, a extensão do tecido urbano e a subordinação completa do agrário ao urbano (LEFEBVRE, 2008, 23-25).

O desenvolvimento da cidade também vem acompanhado de contradições e conflitos, e não se pode excluir as contribuições mais sombrias da

civilização como as guerras e escravidões. Por outro lado, essa concentração de energia física e cultural proporcionou um ritmo acelerado de intercuro humano e traduziu seus produtos em formas que podiam ser armazenadas e reproduzidas, capacitando assim a cidade para transmitir de geração a geração uma cultura complexa, sendo considerado “o maior dos dons da cidade”. “Os aspectos tanto positivos quanto negativos da cidade antiga foram, em certo grau, passados à estrutura urbana subsequente” (MUMFORD, 2008, p. 678).

Quanto ao processo de urbanização, este se iniciou com o surgimento das cidades, todavia, o crescimento acentuado e desordenado dos núcleos urbanos só ocorreu após o advento da Revolução Industrial no século XIX, quando diversas massas humanas convergiram para as cidades em busca de emprego e de melhores condições de vida. Porém, este aumento significativo de população transformou as cidades num verdadeiro caos, gerando enormes problemas como: deterioração do ambiente urbano; desordem social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico; modificação da utilização do solo e transformação da paisagem urbana (SILVA, 2010, p.26-27).

Uma reflexão muito pertinente é apresentada por Milton Santos (2001, p. 10) quando ele fala de uma relação direta da cidade com a pobreza, considerando a cidade o lugar com força e capacidade para atrair e manter gente pobre, muitas vezes em condições sub-humanas:

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto no modelo socioeconômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas também, do modelo espacial.

A cidade, com o tempo, sofreu numerosas modificações e certamente terá ainda muitos desafios pela frente, e com o advento da globalização o desafio da cidade se torna ainda maior, pois, embora o desafio da globalização de integração competitiva, física e cultural ter um alcance mundial, é na cidade, como local de concentração e integração, que esse processo se materializa. Por outro lado, é na cidade que se localizam os principais problemas gerados pela globalização na estrutura espacial e social. A cidade tornou-se o principal ponto de interseção entre o global e o local (LOPES, 1998, p. 31-32)

Lopes (1998, p. 33) apresenta os principais desafios das cidades frente à globalização:

A globalização apresenta para as cidades novos desafios, seja de oportunidade de crescimento e de formação de riquezas, de novas identidades culturais e sociais, de novas formas de integração e comunicação, seja de desagregação social, de dualidade e exclusões, de informalidade e de violência. Tudo isso exige novas formas de pensar a cidade e tentar construir um futuro viável feliz.

No contexto atual, a cidade deve ser concebida em primeiro plano como estrutura essencial de expressão e atualização da nova personalidade humana – a do “Homem de um Mundo Só”. Ao contrário do início da cidade, “o planeta agora está se transformando numa aldeia, e, em consequência, até a menor vizinhança ou distrito há de ser planejado como um modelo funcional do mundo maior”, com uma visão integrada do todo (MUMFORD, 2008, p. 683).

Na perspectiva desta visão integradora do todo e considerando os efeitos positivos da vida urbana sobre as potencialidades humanas, os planejadores urbanos não podem perder de vista o fim principal da cidade que é atender a uma função social em benefício dos seus habitantes. Para Osório (2006, p. 197):

As cidades têm como fim principal atender a uma função social, garantindo a todas às pessoas o usufruto pleno da economia e da cultura e a utilização dos recursos e a realização de projetos e investimentos em seus benefícios, com base em critérios de qualidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura, à diversidade e à sustentabilidade ambiental.

O desenvolvimento da função social da cidade é, pois, de interesse de todos os seus habitantes, constituindo-se um direito difuso<sup>1</sup>. Para tanto deve-se conferir legitimidade de ação aos seus habitantes para atuarem, por meio da democracia participativa, em defesa de uma cidade mais justa e equilibrada. A possibilidade de realização da democracia participativa é uma importante característica das cidades, algo impensável quando a população vivia dispersa em aldeias.

Este processo histórico no qual as cidades passam a atrair cada vez mais habitantes, antes vinculados ao campo, e a organizar seus sistemas políticos e administrativos também ocorreu de forma evidente no Brasil. Com pequenos núcleos urbanos pouco desenvolvidos, dependentes de uma economia agrária ou agro-

---

<sup>1</sup> “O direito difuso apresenta-se como um direito transindividual, tendo como objeto indivisível, titularidade indeterminada e interligada a circunstância de fato” (FIORILLHO, 2008, p. 4).

exportadora, no período colonial, o processo de urbanização brasileiro, analisado no próximo item, será incrementado a partir do fim do século XIX e fará do Brasil do século XXI um país urbanizado.

## 2.2 URBANIZAÇÃO NO BRASIL

O Brasil foi, durante muitos séculos, um grande arquipélago, formado por subespaços (núcleos urbanos ou vilarejos), com escassa interação entre si, os quais evoluíam segundo lógicas próprias ou ditadas pelas autoridades coloniais. Esse quadro foi quebrado a partir da segunda metade do século XIX com o advento da Revolução Industrial que provocou uma grande dinâmica no crescimento dos núcleos urbanos em todo o mundo (SANTOS, 2001, p. 29).

A urbanização pode ser definida como “o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural”. Uma sociedade é considerada urbanizada quando a população urbana ultrapassa 50%. “Não se trata de um mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana” (SILVA, 2010, p. 26).

No Brasil, o fenômeno urbano vincula-se à política de ocupação e povoamento da colônia e sua evolução liga-se estreitamente aos ciclos econômicos brasileiros. A história da colonização se deu pelo sistema de capitanias, que consistia em entregar enormes extensões de terra a nobres ou a homens abastados economicamente, os quais se tornavam responsáveis pela ocupação e aproveitamento econômico destes territórios. O sistema inicial de exploração grosseira dos recursos naturais (pau-brasil) deu origem às primeiras feitorias e alguns agrupamentos humanos com o rudimento de agricultura. Presos a uma economia agrária, as relações entre lugares eram fracas, inconstantes, num país com tão grandes dimensões territoriais. Na colônia os núcleos urbanos ou vilarejos resultaram da ação urbanizadora das autoridades coloniais, sendo a formação das cidades e vilas uma ação de iniciativa oficial e não um desenvolvimento espontâneo (SILVA, 2010, p. 21).

No fim do período colonial, cidades como: São Luís, Recife, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo, somavam perto de 5,7% da população total do país, que era estimada em 2,8 milhões de habitantes. É, todavia, no final do século XIX que se conhece a primeira aceleração do fenômeno urbano no Brasil, onde o percentual de

urbanos elevou-se de 5,9 % em 1872 para 9,4% em 1900 (SANTOS, 2001, p. 22-24).

Esse impulso deu-se principalmente após a constituição de duas importantes condições materiais para o desenvolvimento do capitalismo industrial: a chamada Lei da Terra (Lei 601 de 1850), que estabeleceu a propriedade privada da terra, transformando-a em mercadoria e dessa forma garantindo o monopólio de sua posse à classe dos fazendeiros, ao mesmo tempo em que o trabalho compulsório, travestido da ideologia de trabalho livre, seria a condição para o acesso à aquisição da terra. A segunda condição foi a abolição efetiva da escravatura, que por sua vez, viria a reduzir a competição entre os trabalhos escravos e o trabalho livre, possibilitando a transição, para que relações salariais viessem a se tornar dominantes no país (FERNANDES; NEGREIROS, 2004, p.27).

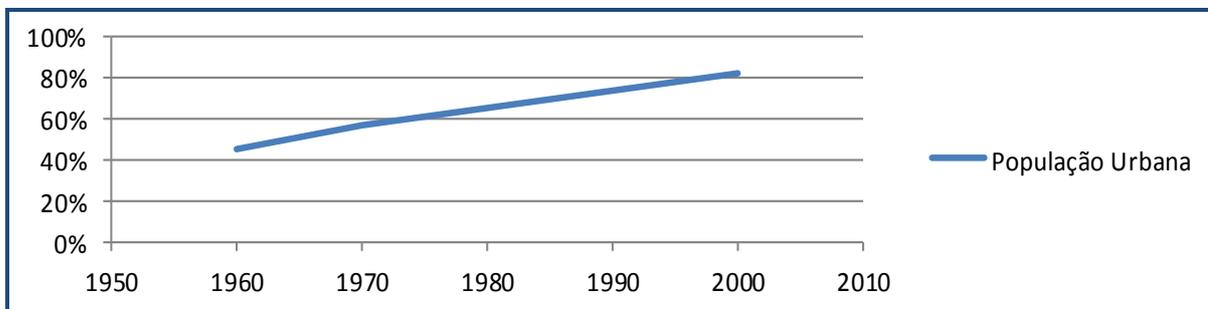
No século XX acontece uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. O processo de urbanização amplo e acelerado foi a expressão espacial de uma trajetória de desenvolvimento que certamente transformou a sociedade e a economia brasileira desde a virada do século XIX para o XX. Em apenas vinte anos, entre 1920 e 1940, a taxa de urbanização triplicou, passando de 10,7% em 1920 para 31,24% em 1940. Nesse período, “a população ocupada em serviços cresce mais depressa que o total da população economicamente ativa” (SANTOS, 2001, p. 25).

Nas fases iniciais da industrialização, “medidas governamentais promovem a integração no mercado interno, o suporte à expansão da indústria, a redução do poder dos governadores e a abolição de tarifas interestaduais”. As medidas para a expansão nacional da infraestrutura de transporte, bem como a promulgação das leis trabalhistas restritas aos trabalhadores urbanos, serviram de estímulos ao aumento do êxodo rural (FERNANDES; NEGREIROS, 2004, p. 28). Nesse sentido, “enquanto a indústria substituí a agricultura como o motor da acumulação, acelerando o passo da urbanização e aprofundando a divisão social de trabalho e a integração do mercado nacional, as cidades tornavam-se mais complexas e diversificadas” (FERNANDES; NEGREIROS, 2004, p. 30).

Especificamente a partir da década de 50 o crescimento urbano foi muito acelerado. Em 1960, do total de 31 milhões de brasileiros, 44,7% viviam em áreas urbanas e 55,3% viviam em áreas rurais. Em 1970, 55,9% da população vivia em

área urbana. Já em 2000, do total de 170 milhões de brasileiros, 81,2% viviam em áreas urbanas, como mostra o gráfico 01 abaixo (FERNANDES, 2006a, p.4).

Gráfico 01 – Crescimento da população urbana no Brasil



Fonte: Fernandes, 2006a.

A urbanização do Brasil implicou numa elevada concentração geográfica de atividades e população. Essa urbanização rápida tem trazido muitos reflexos para o país em termos territoriais, socioeconômicos, culturais e ambientais.

A explosão demográfica vivida pelo país provocou um gigantesco movimento de construção de cidades, necessário para o assentamento residencial dessa população bem como de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transporte, saúde, energia, água etc. Para Ermínia Maricato (2001, p.37), nessa corrida, parte da construção de cidades é feita de forma ilegal, sem a participação dos governos, sem recursos técnicos financeiros significativos. Ainda para autora (2001, p.39) “O processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente”.

O número de imóveis ilegais na maior parte das grandes cidades, às vezes, supera os legais. A cidade legal caminha para ser, cada vez mais, espaço da minoria. Além disso, esse crescimento vem desprovido de uma preocupação ambiental. Boa parte das águas servidas, esgoto, lixo sólido produzido é disposto diretamente no meio ambiente (corpos d’água, mar, mangue, área de preservação permanente, etc.) sem nenhum tratamento.

A cidade ilegal é um fato, embora os investimentos públicos sejam concentrados na cidade legal. Fernandes e Valença (2004, p. 19) ressaltam os problemas ambientais resultantes da falta de investimento na “cidade ilegal”:

A falta de investimentos na “cidade ilegal” tem exacerbado a degradação do meio ambiente urbano. Considere o problema do saneamento como exemplo: ele não apenas causa problemas imediatos de saúde pública para as populações locais como também causa problemas, em longo prazo, para o meio ambiente, já que muitas vezes as áreas ocupadas irregularmente são também as ambientalmente mais frágeis e sensíveis. Ocupação de terra e loteamento irregulares ocorrem com frequência ao longo de riachos, margens de rios, lagoas, vales, encostas, mangues etc. [...] A poluição por efluentes domésticos e de indústrias é uma ameaça para água, solo e ar.

São várias as consequências que o crescimento desestruturado das cidades traz para a relação do homem com o ambiente. Fernandes (2006a, p. 4) expõe que essa desestruturação tem provocado também exclusão social e espacial:

[...] o processo de urbanização rápida no Brasil, como de resto na maioria dos países em desenvolvimento, também tem-se caracterizado desde o início pela combinação entre os processos de exclusão social e segregação espacial. Mais recentemente, a combinação entre a alta taxa de urbanização e o aumento da pobreza social tem levado ao fenômeno crescente da urbanização da pobreza. Os impactos socioambientais desse processo têm sido equiparados às consequências de enormes desastres naturais dos quais - ainda - o país tem sido poupado.

No que se refere ao processo de segregação sócio- espacial, ele resulta não só da dinâmica entre espaços legais e ilegais do mercado de terras, mas da combinação de diversos fatores históricos arraigados no autoritarismo político-social, assim como na natureza elitista da incipiente tradição de planejamento urbano (FERNANDES, 2006a, p.5). Desse ponto de vista, a participação democrática da população urbana (e não apenas das elites) no processo de planejamento teria o potencial de reverter esta dinâmica da segregação própria da cidade brasileira contemporânea.

No próximo item será feita uma análise da dinâmica deste processo de constituição e fortalecimento da urbanização em São Luís, identificando os momentos mais importantes de consolidação e crescimento da cidade.

## 2.3 URBANIZAÇÃO EM SÃO LUÍS

São Luís, capital do estado do Maranhão foi fundada, de acordo com estudos historiográficos, pelos franceses no século XVII, mas precisamente em 1612. Uma vez iniciada sua edificação, o Forte de Saint Louis foi a principal construção francesa deste período e o embrião da principal praça da cidade, hoje

denominada D. Pedro II. Esta intervenção no meio natural daquele trecho do sítio, escolhido para determinação do forte, foi determinante no desenvolvimento da cidade (Espírito Santo, 2006, p. 62).

Após três anos, em 1615, se deu a reconquista do Maranhão pelos portugueses, sob o comando de Jerônimo de Albuquerque. Para garantir e oficializar o domínio lusitano, São Luís passou por organização administrativa, quando, entre outras medidas, o Engenheiro- Mor do Brasil Francisco Frias de Mesquita executou um plano de arruamento que deveria orientar o seu crescimento e que foi deixado na colônia como norma (Espírito Santo, 2006, p. 62).

Descrevendo o processo de urbanização de São Luís, a partir de 1640, Lopes (1970) atribui ao relevo um papel determinante na ocupação do espaço, enquanto as “condições sócio-históricas” definiriam o “ritmo de crescimento” da cidade. A ocupação da cidade, neste aspecto, seguiu a característica das ocupações lusitanas: cidade alta, concentrando as atividades administrativas, religiosas e militares; e a cidade baixa, voltada à atividade comercial (LOPES, 2008, p.16).

Dois importantes ciclos econômicos foram responsáveis pelo rápido desenvolvimento da província. O primeiro deles, entre 1780 e 1820, foi baseado na monocultura algodoeira, voltada para o abastecimento das fábricas inglesas nos tempos fabris da Revolução Industrial. O segundo é localizado entre os anos de 1850 a 1870, quando o Governo Provincial estimulou a produção açucareira, com a expansão das culturas de cana e a implantação de diversos engenhos (LOPES, 2008, p.17).

A migração de famílias do arquipélago dos Açores para São Luís e, sobretudo, a introdução do trabalho escravo africano colaborou para o crescimento populacional. Deste modo, na segunda metade do século XVIII ocorre o incremento da população da cidade que passa de 854 habitantes em 1718 para 16.580 em 1788, com impactos positivos na produção e com a concentração de atividades econômicas em São Luís (LOPES, 2008, p.18-19).

No fim do século XIX, com a libertação dos escravos (1888) e a desvalorização das propriedades rurais, desorganiza-se a economia agro-exportadora e o capital acumulado pelos grandes proprietários de terras é redirecionado para as indústrias instaladas na cidade (LOPES, 2008, p.22).

A população de São Luís cresceu em ritmo lento na primeira metade do século passado. Em 1916, Raimundo Lopes da Cunha indicava 50.000 habitantes ,

em 1920, o recenseamento apontava 52.929 habitantes, pouco menos que os 55.000 apontados pelo recenseamento de 1922 . Em 1940, a população da cidade era de 58.735 habitantes . Só a partir de 1940 São Luís conheceria um incremento nas taxas de crescimento demográfico devido, principalmente, à migração da população do campo para a capital(LOPES, 2008,p.26).

Segundo Lopes (2008), até a primeira metade da década de 30, o poder público investiu nas operações de remodelação, com as adaptações necessárias dos edifícios de arquitetura tradicional luso-brasileira aos novos usos e às necessidades impostas pelo sanitarismo, e nos melhoramentos urbanos, com a adequação da infraestrutura urbana.

Na década de 40, o então governador do Estado, Dr. Paulo Ramos, determinou a execução de um ambicioso plano de remodelação da cidade com o objetivo de transformar São Luís em uma cidade moderna (LOPES, 2008,p,29).

A expansão territorial da cidade na década de 50 é induzida pelos investimentos regionais decorrentes do aumento das exportações e importações no Estado, particularmente pela implantação das rodovias federais e estaduais. Estas rodovias permitiram as interligações entre as cidades de São Luís e Teresina, de São Luís com Porto Franco, no extremo sudoeste do estado, na divisa com Goiás. Esse período também é marcado pelo aparecimento da rodovia Belém-Brasília, no trecho do território maranhense (LOPES, 2008, p.34).

A década de 60 é marcada por uma grande migração rural, que possivelmente está relacionada à demanda de mão-de-obra na construção civil, tanto na construção de novas vias e ampliação do sistema viário como na construção dos novos conjuntos e loteamentos. Esta década representou um marco decisivo na expansão física-territorial da marcha urbana, caracterizando-se por um processo relativamente rápido e desordenado de crescimento sem um planejamento físico-territorial. Apenas em meados da década de 70 é que foram estabelecidas normas de parcelamento e uso do solo urbano, na tentativa de ordenar a ocupação do espaço urbano de São Luís através do Plano Diretor de 1975 (Espírito Santo, 2006, p. 62)

Com base nos dados do IBGE (BRASIL, 2000), São Luís chega ao século XXI com uma população de 870.028 habitantes, com uma taxa média de crescimento anual para o período 1991-2000 de 3,12%. A cidade possuía então 15,39% da população do Estado.

Estruturas tão complexas e em plena expansão como as cidades contemporâneas entre as quais São Luís têm um papel cada vez mais destacado, exigem um olhar diferenciado, capaz de apreender sua dinâmica e seus problemas.

## 2.4 HISTÓRIA DO URBANISMO

A transformação urbana, principalmente a partir da revolução industrial, trouxe vários problemas e preocupações não só quanto à qualidade de vida, mas também aos limites de crescimento e expansão de cidades. Essa complexidade com que se transformam os núcleos urbanos implica, no mundo capitalista, uma nova forma de pensar sobre a cidade (SILVA, 2010, p. 27-28).

No século XIX, o urbanismo surge como resposta à realidade caótica das condições de habitação e salubridade em que viviam os habitantes de grandes cidades, na época da Revolução Industrial (SILVA, 2010, p. 27-28). As primeiras medidas para conter os excessivos problemas advindos do rápido processo de industrialização e urbanização foram por meio das ideias sanitaristas frente às condições precárias de moradia da classe trabalhadora (MUMFORD, 2008, p. 564-569).

Segundo Silva (2010, p.31) o urbanismo foi concebido como:

uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano ao bem estar-coletivo- através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras publicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitar, trabalhar, recreação do corpo e do espírito, circulação do espaço urbano”.

A partir do século XIX, diante do caos urbano, surgiram vários modelos de desenvolvimento urbano, em busca de solução para os problemas urbanos, na tentativa de se criar a cidade ideal. Choay (2000, p. 8-10) apresenta uma reflexão, em sua obra, sobre dois modelos: progressista e culturalista. A corrente progressista tem em comum a mesma concepção do homem, ou seja, indivíduo humano como tipo (biologicamente idêntico independentemente de seus valores sociais e culturais), e da razão, que subentende e determina suas propostas relativas à

cidade; a corrente culturalista possui como ponto de partida crítico a situação do agrupamento humano na cidade e não do indivíduo.

A corrente progressista de organização das cidades teve uma maior hegemonia no urbanismo, sendo que em 1928 esse modelo encontra seu órgão de difusão num movimento internacional, o grupo dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna - CIAM. Em 1933, no CIAM, em Atenas, esse grupo propõe uma formulação doutrinária e estabelece os princípios do “Urbanismo Moderno” em um documento que ficou conhecido como a Carta de Atenas (CHOAY, 2000, p.19-20).

A “Carta de Atenas” sintetiza o conteúdo do Urbanismo Racionalista, também chamado de Urbanismo Funcionalista. A habitação era o elemento primordial de suas preocupações, privilegiando-se os fatores condicionantes de sua higiene: o sol, o verde e o espaço. As cidades deveriam organizar-se para satisfazer quatro necessidades básicas, “as chaves do urbanismo estão nas quatro funções: habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres) e circular”. Percebe-se a elaboração de um modelo de cidade infinitamente reprodutível, uma vez que seria baseado em estudo exaustivos das necessidades básicas do ser humano e que seriam as mesmas em todas as partes do mundo (LE CORBUSIER, 1993, p.11 – 12).

Tal concepção está na base do planejamento urbano, considerado instrumento básico de ordenação de cidades e que reflete os ideais do funcionalismo a partir do zoneamento do uso do solo. Por meio de planos de caráter regulatório, o modelo propõe diretrizes e metas como uso, controle de expansão, áreas verdes, densidades de ocupação, entre outros (SILVA, 2010, p.30-33 ).

Essa concepção vai ser aplicada, de modo idêntico, por um espaço planetário homogêneo, cujas determinações topográficas são negadas. O plano da cidade progressista está ligado apenas ao local e não incorpora a análise de diferenças de classe e das tradições culturais, chegando ao ponto de os urbanistas proporem o mesmo plano de cidade para a França, África, Japão e Estados Unidos. O que importa é a expressão de uma demiúrgica liberdade da razão. São esses imperativos que conferem ao espaço do modelo progressista suas características particulares (CHOAY, 2000, p.21).

A ideia-chave que subentende o urbanismo progressista é a modernidade, vista pelos defensores da corrente, em dois campos: a indústria e a arte de vanguarda. Encontra-se na base do urbanismo progressista uma concepção

da era industrial como ruptura histórica radical, mas o interesse dessa corrente deslocou-se das estruturas econômicas e sociais para as estruturas técnicas e estéticas (CHOAY, 2000, p.20).

É o modelo progressista que inspira o novo desenvolvimento do *suburbs* e o remodelamento da maior parte das grandes cidades do capitalismo americano. Esse modelo também é reencontrado nos países em desenvolvimento, e de modo exemplar, presidiu a construção de Brasília, concebida de forma a dissociar as funções urbanas (CHOAY, 2000, p. 34), por exemplo.

O urbanismo moderno sofreu várias críticas, principalmente pelo racionalismo e o reducionismo dos modelos teóricos criados, os quais não conseguiram realizar a revolução tecnológica que constituía um dos fundamentos de sua teoria, de modo que esse modelo teve que repensar as novas funções da cidade. A influência das ideias e propostas do urbanismo moderno também tiveram um papel importante na estruturação do urbanismo como um campo de saber específico no Brasil, tal como será abordado no próximo tópico.

## 2.5 URBANISMO NO BRASIL

O urbanismo no Brasil foi configurado em duas linhas de atuação: uma denominada de planos diretores de desenvolvimento integrado, sendo que inicialmente atuou em planos de melhoramentos, migrando posteriormente para o conjunto de área urbana; a outra linha tem origem no movimento modernista e se difunde com os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna - CIAM. As duas linhas se diferem em princípios e objetivos (SILVA LEME, 1999, p. 22).

Em pesquisa minuciosa coordenada por Maria Cristina Silva Leme sobre a formação do pensamento urbanístico no Brasil, foram identificados três períodos que marcaram o urbanismo no Brasil: primeiro de 1895 a 1930; segundo de 1930 a 1950 e o terceiro até 1964 (SILVA LEME, 1999, p. 21).

No primeiro período foram propostos e realizados projetos de melhoramentos abordando questões diversas, tanto relativas a projetos sobre cidades existentes e à construção de obras de infraestrutura, como para ajardinamento de parques. As referências para o urbanismo brasileiro eram as grandes reformas das cidades europeias, principalmente Paris e Viena e a ênfase central estava na técnica e estética (SILVA LEME, 1999, p.22).

Dentre as melhorias realizadas nesse período, destacam-se: reforma e ampliação dos portos marítimos e fluviais - sendo que em todos os casos pesquisados, essa reforma se deu com aterramento de áreas conquistadas ao mar e/ou rio, dependendo da região; melhorias nas áreas centrais – essas melhorias na região central proporcionavam valorização das regiões adjacentes aos centros comerciais, dando início ao processo de descentralização; obras de saneamento – desenvolvimento de projetos, para várias capitais; projeto de saneamento integrado ao plano de expansão cidade (SILVA LEME, 1999, p. 23-25).

O segundo período é marcado pela elaboração de planos que têm como objeto o conjunto da área urbana. Nesse período são formuladas as primeiras propostas de zoneamento, bem como proposta de legislação urbanística controlando o uso e a ocupação do solo, realizada a estruturação dos órgãos para o planejamento urbano das prefeituras das principais cidades (SILVA LEME, 1999, p.25).

A elaboração do plano para a Cidade do Rio de Janeiro, de Alfred Agache, é o outro destaque dessa fase, pois foi considerado um plano completo, que contempla traçado dos principais eixos do sistema de circulação, aeroporto e projeta a repartição de espaços públicos e sistemas de parques incluindo um parque nacional. É proposto pela primeira vez um “Plano Diretor” que reúne as previsões necessárias de adução de água, esgoto, controle de inundação, dentre outros. Desse plano, a proposta mais conhecida e divulgada no meio profissional foi a do conjunto monumental da cidade (SILVA LEME, 1999, p. 29).

No terceiro período são iniciados os planos regionais, dando conta da nova realidade que se configura nesta época: a migração campo-cidade, o processo crescente de urbanização, o aumento da área urbana (SILVA LEME, 1999, p. 31-32).

A partir da década de 50 tem-se importantes transformações na área dos estudos urbanos, dada a emergência de novos temas e a participação de profissionais de outras disciplinas. Novos perfis de profissionais passaram a atuar na área.

O Brasil passou, ao longo do século XX, por um processo acelerado de urbanização, principalmente a partir da década de 50, desatrelado de uma base jurídica adequada e em descompasso com a ordem em vigor, seja em relação aos

processos socioeconômicos, seja territoriais que caracterizavam uma tentativa de urbanização nacional (FERNANDES, 2006a, p.12).

Este processo de constituição de um novo saber sobre a cidade terá reflexos em diversas áreas do conhecimento. As normas e práticas urbanísticas, elaboradas e instituídas com o objetivo de regular o convívio dos cidadãos e harmonizar o crescimento das cidades de acordo com o interesse coletivo, aos poucos consolidaram um novo ramo da ciência jurídica, o direito urbanístico. Será ressaltado, no tópico a seguir, quanto à constituição e consolidação do direito urbanístico no seio do urbanismo contemporâneo.

## 2.6 DIREITO URBANÍSTICO

O estabelecimento de padrões de conduta e convivência em sociedade é algo que surge no momento em que o homem se dá conta que precisa seguir regras. O direito urbanístico é o reflexo dos desafios e problemas derivados da urbanização moderna.

As primeiras normas urbanísticas surgem, de forma fragmentada e esparsa, em torno do século XIX na Europa. Na Espanha, a estruturação do direito urbanístico veio a partir da Lei do Solo e Ordenação Urbana. Já na Inglaterra e também na Itália, a legislação urbanística se deve em função dos problemas de saúde pública e de origem sanitária. A legislação urbanística italiana tem seu começo no século XVIII, também impulsionada por fatores sanitários e pelos problemas ocasionados pelo processo de industrialização europeu (DI SARNO, 2004, p.8-9).

À medida que os problemas advindos da urbanização moderna vão ficando mais complexos, as normas urbanísticas vão evoluindo. Contudo, não se pode falar ainda no século XIX de conceito de Direito Urbanístico, pois ele ainda estava começando a se delinear. A formação desse direito decorre de uma nova função do direito, a qual consiste em oferecer instrumentos normativos ao Poder Público para que possa atuar no meio social e no domínio privado, a fim de ordenar a realidade de interesse da coletividade (SILVA, 2010, p. 36).

O direito urbanístico para Silva (2010, p. 38) pode ser conhecido sob dois aspectos: o primeiro é objetivo, conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística que visa precipuamente à ordenação da cidade; o outro,

ciência jurídica, que é o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística.

Fernandes (2006a, p.12) pontua os princípios que regulam o direito urbanístico:

O primeiro deles é o princípio do urbanismo como função pública e não apenas como função estatal. O segundo é da supremacia do Direito Público sobre o Direito Privado na interpretação das regras do Estatuto da Cidade e demais leis urbanísticas. O terceiro é o caráter normativo das regras urbanísticas e a conformidade do direito de propriedade às regras urbanísticas. Outros princípios fundamentais [...] princípio da separação entre o direito de construir e o direito de propriedade; princípio da coesão das normas urbanísticas e da justa distribuição dos ônus e dos benefícios da urbanização.

Silva (2010, p. 49) define o direito urbanístico considerando os dois aspectos: objetivo e ciência jurídica:

O direito urbanístico objetivo consiste no conjunto de normas que têm como objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade, e o direito urbanístico como ciência é o ramo do direito público que tem por objetivo expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis.

No contexto brasileiro, normas gerais e esparsas de direito urbanístico já eram identificadas no Brasil colônia, como normas sobre arruamento e alinhamento, assim como a estética da cidade, relação de vizinhança e direito de construir. Sobre o planejamento urbano dessa época podem ser identificadas as Ordenações Filipinas que tratavam de matéria edilícia, organização urbana, bem como a Carta Régia de 1755 que regia a criação da Capitania de São José do Rio Negro (Amazonas) a qual traçava o plano de povoação. Grande parte das normas elaboradas nessa época perdurou no Império (SILVA, 2010, p. 51-52).

Não diferente do que aconteceu na maioria dos países, foi através das leis de desapropriação que se delinearam as primeiras normas jurídicas urbanísticas no Brasil. A primeira delas foi promulgada em 1826, e autorizava a desapropriação por utilidade pública para execução de obras de comodidade geral e decoração pública (SILVA, 2010, p. 54).

Na década de 60 do século XX houve a tentativa de implantar uma Política Urbana no país, por influência da Lei 4.380 de 1964, que criou, dentre outras instituições, o Banco Nacional da Habitação (BNH) e instituiu normas gerais de

urbanismo, a fim de promover e estimular o planejamento local integrando as obras e serviços de infraestrutura urbana (SILVA, 2010, p.55) Foi nessa década também que surgiu o movimento pela reforma urbana, tendo em vista os crescentes problemas deflagrados pelo processo acelerado de urbanização. Nesse contexto nasceu o Projeto de Lei nº 775 de 1983 com a proposta da Política Urbana brasileira (MARICATO, 2001, p.96-99).

A Constituição Federal de 1988 deu bastante atenção à matéria urbanística, dedicando vários dispositivos sobre diretrizes e desenvolvimento urbanos (arts. 21, XX; e 182), preservação ambiental (arts. 23, III, IV,VI, e VII; 24, VII e VIII; e 225), planos urbanísticos (art. 21, IX; 30, VIII; e 183) e sobre a função urbanística da propriedade urbana.

No que diz respeito à Política Urbana<sup>2</sup> está estruturada principalmente no art. 21, XX, e define que compete à União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” e no art. 182 estabelece que “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<sup>3</sup> de seus habitantes”, instituindo o Plano Diretor como o instrumento básico da Política Urbana.

Para Fernandes (2006a, p. 7) a inserção na Constituição Federal de 1988 dos dois artigos que definem a Política Urbana revolucionou a “ordem jurídica brasileira ao reconhecer que o Brasil já se encontrava plenamente urbanizado, e que as formas de organização socioeconômica e política-territorial do país eram de outra ordem que não aquelas reconhecidas pelo Código Civil de 1916<sup>4</sup>.”

Foram analisadas, neste capítulo, as relações entre *urbanização*, *urbanismo* e *direito urbanístico*, confirmando que o processo acelerado e desorganizado de urbanização oriunda da Revolução Industrial foi alheio a uma

---

<sup>2</sup> Política Urbana: “[...] conjunto de estratégias necessárias à contribuição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem-estar das comunidades” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 12).

<sup>3</sup> Isso significa dizer que não basta simplesmente que o Poder Público, na execução da Política Urbana, alcance os ideais propostos, mas exige-se que esses valores traduzam e despertem em relação aos seus habitantes a sensação de bem-estar (FIORILLO, 2008, p. 292).

<sup>4</sup> O código civil de 1916 concebe a propriedade imobiliária urbana quase que exclusivamente como uma mercadoria, cujo conteúdo de aproveitamento econômico é de ser determinado pelos interesses individuais do proprietário, qualquer valor social de uso fica restringido, assim como ficam reduzidos os limites da ação do poder público a determinação de uma ordem pública mais equilibrada e incluyente (FERNANDES, 2006, p. 8).

ordem jurídica adequada e que provocou mudanças profundas de ordem social. A exemplo do Brasil, atrelado ao fenômeno da urbanização, surge a cidade ilegal e a exclusão social.

A evolução do Direito Urbanístico brasileiro assim como a inserção, pela primeira vez, na Constituição Federal de 1988 de um capítulo sobre a Política Urbana foi uma grande conquista para a sociedade brasileira na promoção da justiça social, com abertura de um espaço significativo para a participação popular na defesa de interesses sociais e direitos coletivos.

O grande desafio agora é a efetivação dessa Política Urbana, principalmente no que se refere a mudanças de paradigmas da gestão urbana tradicional para uma gestão urbana democrática, com ampla participação da população na gestão da cidade, de acordo com os princípios do direito urbanístico contemporâneo.

### 3. A POLÍTICA URBANA E OS AVANÇOS NO PLANEJAMENTO URBANO

Durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, o movimento pela Reforma Urbana lutou para incluir no texto constitucional instrumentos que garantissem a função social da cidade e da propriedade no processo de construção das cidades. Como resultado desta luta, essa Constituição incluiu um capítulo específico para a Política Urbana, até então inédito nos textos constitucionais do país (CARVALHO FILHO, 2009, p.10-11). Assim, nos artigos 182 e 183 estão previstos instrumentos voltados para a garantia do direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana (BRASIL, 2006).

Em meado dos anos 90, foi apresentado ao Congresso Nacional Projeto de Lei nº 5.788 de 1990<sup>5</sup>, conhecido como o Estatuto da Cidade, visando regulamentar o capítulo da Política Urbana, sendo este aprovado, após longa tramitação, por meio da Lei Federal 10.257 de 2001. Atualmente, o capítulo de Política Urbana previsto na Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183), em combinação com o Estatuto da Cidade e o texto da Medida Provisória nº 2.220 de 2001<sup>6</sup>, definem as diretrizes para a Política Urbana do país, nos níveis federal, estadual e municipal.

A seguir será feita uma contextualização da Política Urbana brasileira, abordando suas principais diretrizes e instrumentos, demonstrando os avanços que essa política trouxe para o planejamento dos municípios com a aprovação do Estatuto da Cidade.

#### 3.1 O ESTATUTO DA CIDADE: DIRETRIZES E INSTRUMENTOS

A Lei 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo as diretrizes gerais para uniformização da Política Urbana do país, e disponibilizando os instrumentos de planejamento capazes de ordenar o pleno desenvolvimento das

---

<sup>5</sup> Projeto de Lei de autoria do senador Pompeu de Souza

<sup>6</sup> Essa Medida Provisória dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição e cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU.

funções sociais da cidade<sup>7</sup> e da propriedade urbana<sup>8</sup>. O Estatuto da Cidade se compõe de duas partes principais: das diretrizes gerais e dos instrumentos urbanísticos.

Carvalho Filho (2009, p. 21) considera as diretrizes gerais da Política Urbana o “conjunto de situações urbanísticas de fato e de direito a serem alvejadas pelo Poder Público no intuito de assegurar o bem-estar das comunidades em geral”. Conceitua também os instrumentos da Política Urbana como:

Todos os meios, gerais ou específicos, de que serve o Poder Público e as comunidades interessadas para dar concretização às diretrizes gerais de Política Urbana, visando propiciar processo de urbanização mais eficiente e melhor qualidade de vida aos integrantes (CARVALHO FILHO, 2009, p. 60).

Com o Estatuto da Cidade, os Municípios brasileiros dispõem de instrumentos variados, capazes de restituírem seu potencial de agente operador do planejamento urbano, assim como de diretrizes claras para orientar o desenvolvimento almejado.

### 3.1.1 Diretrizes gerais da política urbana

É conveniente que se faça aqui uma análise de algumas diretrizes preceituadas na referida Política Urbana (art. 2º) e que são relevantes para esse trabalho, tal como a primeira diretriz proposta, a garantia a cidades sustentáveis: “Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001)

Esta diretriz destina-se a orientar os objetivos da Política Urbana, em proveito da dignidade da pessoa humana, a ser executada pelo Poder Público municipal, tutelando direitos materiais de caráter metaindividuais (FIORILLO, 2008,p.304).

---

<sup>7</sup> O desenvolvimento das funções sociais da cidade é de interesse de todos os seus habitantes, constituindo-se enquanto um interesse difuso, uma vez que todos os munícipes são afetados pelas atividades, funções e impactos desempenhados no seu território (OSÓRIO, 2006).

<sup>8</sup> Significa atrelar o exercício da propriedade de outros valores (por vezes estranhos aos do proprietário) imersos no contexto social em que tal direito é exercido. A função social da propriedade impõe uma projeção dialética desse direito, relacionando-o com todos os demais direitos fundamentais” (COSTA NETO, 2003, p. 53).

A cidade sustentável, da forma como foi apresentada pelo Estatuto, pressupõe que o desenvolvimento urbano deva ocorrer de forma harmônica, sem degradação do meio ambiente, a fim de proporcionar o bem-estar da coletividade, bem-estar este que se materializa na medida em que a cidade disponibiliza a todos os cidadãos a infra-estrutura urbana adequada, saneamento ambiental, direito à terra urbana, à moradia e ao lazer (CARVALHO FILHO, 2009, p. 36).

Nessa perspectiva, Granziera (2007, p. 181) ressalta que “a sustentabilidade se coloca sobre o tripé da economia, sociedade e meio ambiente e que estes devem estar equilibrados”, mas que “manter o equilíbrio entre o desenvolvimento da cidade e a proteção ambiental visando o desenvolvimento social, é o grande desafio na busca da sustentabilidade”.

Nos termos da Constituição Federal de 1988 e das diretrizes traçadas em legislação federal (Estatuto de Cidade – Lei 10.257 de 2001 e Lei de Saneamento Básico – Lei 11.445 de 2007), compete à administração pública local conciliar suas políticas urbanas, ambiental e de saneamento básico, as quais não devem interagir. No entanto, pelo entendimento de Okada (2009, p. 78) “o que se observa claramente é o descompasso entre a legislação existente, que é avançada, e as ações públicas adotadas na prática”.

Por outro lado, o Estatuto da Cidade reconhece que a cidade sustentável deve ser construída com a participação da população nas decisões de planejamento e gestão, de acordo com sua segunda diretriz: “II – 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” (BRASIL, 2001)

O Estatuto da Cidade assume, nesse dispositivo, a gestão democrática como princípio básico da Política Urbana, impondo ao Poder Público o dever de discutir, com os vários setores da sociedade, as questões referentes à cidade. Inserindo assim a participação popular no conceito do sistema de gerenciamento da cidade.

Embora os conceitos político e jurídico de gestão democrática e de participação popular sejam distintos, de certa forma são complementares e reforçam o caráter democrático do desenvolvimento urbano. O princípio democrático está disposto no artigo 1º, Parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, que

preceitua: “todo o poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”.

Esse conceito estabeleceu a compatibilidade entre democracia representativa e democracia participativa, de forma que estas não se excluem, mas se complementam. Ainda segundo o autor, “a democracia participativa tem como premissa o interesse básico dos indivíduos na auto-determinação política e concebe a formação da vontade política de baixo para cima, num processo de estrutura com a participação de todos cidadãos” (OLIVEIRA FILHO, 2007, p. 42).

A efetivação desse direito legitima a população como parte interessada ao desenvolvimento da cidade, coadunando assim com o alvo da Política Urbana que é o bem-estar da população. Portanto, com o Estatuto da Cidade, o princípio democrático expresso na Constituição Federal se consolida no sistema de planejamento e gestão das cidades.

A proposição expressa nesta diretriz geral é de que o modelo de gestão democrática, utilizado a partir do Estatuto da Cidade, deve complementar a tradicional gestão do Poder Público até então adotada. Neste sentido, o Estatuto da Cidade propõe a utilização de canais de participação popular no interior da estrutura administrativa dos Municípios, como os Conselhos da Cidade.

Outro fator a ser considerado para a construção democrática da cidade sustentável é o caráter e a força do planejamento. O Estatuto coloca como diretriz:

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (BRASIL, 2001).

O Estatuto assume, portanto, o planejamento como instrumento importante na organização do espaço urbano, pois através dele é possível antecipar-se à realidade futura da cidade, adotando métodos ou processos que sejam inteligentes, dinâmicos e adequados à realidade local, sempre considerando a interação com o meio ambiente. Segundo Silva (2010, p. 87) “o planejamento, em geral, é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”.

O processo de planejamento encontra fundamento sólido na Constituição Federal de 1988, que previu, em vários dispositivos, a obrigatoriedade do

planejamento, tanto para a União (art. 21, IX), quanto para os Estados (art. 174, § 1º) e para os Municípios (art. 30, VIII e 182) (BRASIL, 1988).

O planejamento, de acordo com esta diretriz, está voltado para três finalidades: (1) desenvolvimento das cidades, que implica na possibilidade de evolução dos centros urbanos considerando a vertente social, política e econômica; (2) distribuição espacial da população, organização dos espaços urbanos de forma a proporcionar-lhes o máximo de bem-estar no que tange à circulação, à insalubridade à funcionalidade e à segurança; (3) desenvolvimento das atividades econômicas do Município, que implica em organizar o uso do território, o zoneamento, e desenvolver os setores de infraestrutura, tais como: saneamento, transportes urbanos e iluminação pública (CARVALHO FILHO, 2009, p. 26-27). Essa diretriz veio preencher uma lacuna no planejamento urbano, e o Poder Público passa a dispor de um marco regulatório na garantia da cidade sustentável.

Quanto à efetividade do planejamento, o entendimento de Granziera (2007, p. 185) é que:

No Brasil, nem sempre se formulam planos e muito menos implantam-se as atividades planejadas. Mesmo quando se planeja, entre a formulação do plano e a sua implantação efetiva, ou seja, a transformação da realidade social e ambiental, ainda existe uma distância muito grande a percorrer.

Essa diretriz é reforçada pela diretriz VI (art. 2º) do Estatuto, que identifica os principais problemas a serem enfrentados pelo planejamento urbano, no que diz respeito ao uso do solo:

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental (BRASIL, 2001)

Esse dispositivo traz em seu bojo várias situações que devem ser evitadas a fim de implantar uma Política Urbana com equilíbrio entre a densidade de ocupação e infraestrutura, de modo a impedir situações nocivas à coletividade. Carvalho Filho (2009, p. 47) ressalta a importância do enfrentamento de tais

situações que, no seu entendimento, têm contribuído para a “degradação e o caos urbano”:

De fato, as situações contempladas no dispositivo, que são as que se devem evitar, têm sido as grandes vilãs da degradação e do caos urbano a que chegaram as cidades, infringindo pesados gravames e dissabores aos integrantes das comunidades. Por conseguinte, as estratégias a serem implantadas na ordem urbanística jamais devem perdê-las de vista e, ao contrário, precisarão enfrentá-las se já estiverem consolidadas e desfazê-las, caso isso ainda se afigure possível.

O Estatuto da Cidade, por suas diretrizes, orienta os Municípios brasileiros para um modelo de cidade equilibrado, a ser alcançado pelo planejamento e gestão participativa. É importante mencionar, no entanto, que existem grandes desafios a serem enfrentados pelos governantes no que se refere à adoção destas diretrizes, que implicam na implementação de mudanças na gestão municipal, assim como exige a efetiva implementação dos dispositivos de planejamento, com suas orientações e instrumentos específicos.

### 3.1.2 Instrumentos da Política Urbana

Com o objetivo de aumentar a capacidade dos Municípios de planejar e implantar efetivamente as soluções e recomendações definidas por seus diferentes planos em consonância com as diretrizes mencionadas acima, o Estatuto da Cidade prevê a utilização de diversos instrumentos de caráter administrativo, jurídico ou de planejamento (art. 4º).

Vale ressaltar que o Estatuto da Cidade não só regulamentou os instrumentos urbanísticos pela Constituição Federal de 1988, como também criou outros, sendo que os instrumentos mencionados no Estatuto regem-se pela legislação que lhes é própria, no entanto observando o disposto no Estatuto (art. 4,§ 1º). A implantação destes instrumentos de planejamento, contudo, está vinculada, pelo próprio Estatuto, ao respeito e fortalecimento das diretrizes analisadas no item anterior.

A possibilidade de utilização, de forma integrada, entre instrumentos regulatórios tradicionais com novos instrumentos regulamentados por esse Estatuto, para Fernandes (2002) “com certeza abriu todo um novo e amplo leque de possibilidades para a ação dos Municípios na construção de uma nova ordem

urbana economicamente mais eficiente e politicamente mais justa e sensível às questões sociais e ambientais das cidades”.

Faz-se a seguir uma análise sobre alguns instrumentos previstos na referida Política Urbana (art. 4º) e que têm relevância para esse trabalho.

### 3.1.2.1 Parcelamento, uso e ocupação do solo

A Lei Federal 6.766 de 1979, conhecida como Lei Lehmann, dispõe sobre o parcelamento<sup>9</sup> do solo urbano, que poderá ser feito mediante loteamento<sup>10</sup> ou desmembramento<sup>11</sup>, permitindo aos Estados e Municípios legislar complementarmente (BRASIL, 1979).

Essa lei prevê que o parcelamento deverá contar com infraestrutura básica, constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (art. 2º, § 5º).

Para Granziera (2007, p. 187), a ocupação do solo deve contar:

[...] com os elementos que garantam um mínimo de salubridade à população e equilíbrio ao meio ambiente. Mesmo para os parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS), ou seja, das populações menos favorecidas, a infra-estrutura básica consistirá no mínimo, de: 1. Vias de circulação; 2. Escoamento das águas pluviais; 3. Rede para o abastecimento de água potável; e 4. Soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

Quando da apreciação do projeto, objeto do parcelamento, o Poder Público deverá levar em conta as exigências básicas previstas no artigo 3º da referida lei, o qual informa que “somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica,

---

<sup>9</sup> Parcelamento urbanístico do solo é “o processo de urbanificação de uma gleba, mediante divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas” (SILVA, 2010, p. 324).

<sup>10</sup> Conforme art. 2º, § 1º da Lei nº 6.766, de 1979, considera-se “[...] loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes” (BRASIL, 1979).

<sup>11</sup> Segundo essa mesma lei, “[...] desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes” (Ibidem).

assim definidas pelo Plano Diretor ou aprovadas por lei municipal”. Além disso, o Parágrafo único do mesmo artigo dispõe que não será permitido o parcelamento do solo nos seguintes casos:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; III - em terreno com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção (BRASIL, 1978).

Para Machado (2008, p. 415) a lei foi bem clara ao usar a expressão “não será permitido o parcelamento do solo”. Sob esse aspecto, “a aprovação ou indeferimento do projeto de loteamento é de natureza vinculada, não podendo a Administração utilizar-se de discricionariedade”.

Na realidade brasileira, segundo Granziera (2007, p. 187), sobretudo nos grandes centros urbanos:

[...] convive-se com as invasões de áreas - muitas vezes de riscos -. Os loteamentos e as ocupações clandestinos, assim, ficam fora do alcance da lei. Se não houver fiscalização e medidas de controle das ocupações, a norma torna-se inócua, não por seu conteúdo, mas pela ilegalidade que grassa no país no campo de uso e ocupação do solo. Daí a necessidade de planejamento de controle da ocupação, cabendo investimentos para instrumentalizar o exercício do poder de polícia e aplicar políticas públicas sérias de cidadania e inclusão social. Se não há fiscalização por parte dos poderes municipais, para evitar as ocupações ilegais, haverá não apenas a degradação das cidades, mas essas populações ficam sujeitas a acidentes.

Observa-se a ineficiência do Poder Público para assegurar a tutela ao meio ambiente natural e artificial<sup>12</sup>, sendo que a deficiência de instrumentos de controle, sobretudo, de fiscalização no exercício do poder de polícia das autoridades municipais sobre o processo desordenado de uso e ocupação solo, é o que proporciona a construção da cidade ilegal. Para Freitas (2001, p. 446) “os atos de degradação ambiental (desmatamento, assoreamento de cursos d’água etc.) poderiam ser evitados em grande parte se o poder de polícia fosse eficaz, concreto e menos burocrático”. Também é necessário garantir o espaço da memória e da

---

<sup>12</sup>Meio ambiente artificial: “é aquele constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto)” (MILARÉ, 2009, p. 283).

cultura na cidade, preservando os seus valores históricos, culturais e paisagísticos. Portanto, para complementar o instrumento do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, os Municípios podem lançar mão de instrumentos como o tombamento de bens e áreas urbanas.

### 3.1.2.2 Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano

A primeira regulamentação do patrimônio cultural<sup>13</sup> no Brasil, em escala nacional, se deu através do Decreto - Lei nº 25 de 1937, o qual indica no artigo 1º, § 1º a forma como bens, objetos da tutela, deverão estar inscritos nos Livros do Tombo. O artigo 4º classificou os Livros em: Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico; Livro do Tombo Histórico; Livro do Tombo das Belas Artes e Livro do Tombo das Artes Aplicadas (BRASIL, 1937).

Consta o termo tombamento na Constituição Federal de 1988 nos §§ 1º e 5º do artigo 216. No § 1º o tombamento é referido como um dos meios de proteção do patrimônio cultural brasileiro e no § 5º diz: “ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”.

Machado (2008, p. 948) conceitua tombamento:

Como um regime jurídico que, implementando a função social da propriedade, protege e conserva o patrimônio cultural privado ou público brasileiro, através da ação dos poderes públicos e da comunidade, tendo em vista, entre outros, seus aspectos históricos, artísticos, arqueológicos, naturais e paisagísticos, para seus aspectos, para a fruição das presentes e futuras gerações.

O tombamento de bens móveis e imóveis de interesse histórico e cultural, tal como está proposto no Estatuto da Cidade, faz parte das estratégias de

---

<sup>13</sup> Constituem patrimônio cultural brasileiro, conforme art. 216, da Constituição Federal (1988), “[...] os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (BRASIL, 1988).

preservação que os Municípios devem colocar em marcha para chegar ao desenvolvimento equilibrado preconizado pelo Estatuto e deve estar articulado com diretrizes e outros instrumentos previstos no próprio Estatuto, como a outorga onerosa ou o direito de preempção.

Este tema é de grande importância para a cidade de São Luís, reconhecida em 1997 como Patrimônio Mundial pela UNESCO, e cujo Centro Histórico está tombado pelo Governo Federal e pelo Governo Estadual. Em 1974, o Governo Federal tombou uma área de sessenta hectares que incluía os bairros da Praia Grande, Desterro e Ribeirão (com 978 edificações), denominada de Conjunto Arquitetônico e Paisagístico da Cidade de São Luís. O governo Estadual, por sua vez, na década de 80 tomba a área de entorno do perímetro de tombamento federal, através do Decreto n.º10.089, de 6 de março de 1986, protegendo 160 hectares e cerca de 2.500 imóveis de interesse histórico e cultural (LOPES, 2008).

O Município de São Luís, no entanto, não utilizou o instrumento do tombamento, preferindo ratificar e expandir o perímetro protegido através da legislação urbanística, com as Leis n.º3.252 (Plano Diretor) e 3.253 (zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano), ambas de 1992, que criaram a Zona de Preservação Histórica – ZPH que inclui toda a região compreendida pelo anel viário, no Centro. Deste modo, o Município complementou as ações de proteção instituídas através do tombamento pelas outras esferas de poder (LOPES; NASCIMENTO, 2004).

Além destes instrumentos de planejamento citados, dois outros instrumentos ganham força e assumem um novo caráter com a aprovação do Estatuto: o Plano Diretor e a gestão democrática. Neste trabalho, investigam-se as relações entre esses dois instrumentos, (especificamente no caso da revisão do Plano Diretor de São Luís, ocorrida em 2006), que serão examinados inicialmente em separado, nos próximos itens.

### 3.2 A CONCEPÇÃO DE PLANO DIRETOR NO ESTATUTO DA CIDADE

A Constituição Federal de 1988 instituiu, em seu art. 182, § 1º, o Plano Diretor como instrumento fundamental para o processo de planejamento municipal, sendo obrigatório para todas as cidades com mais de vinte mil habitantes.

O Estatuto da Cidade reafirma essa diretriz, estabelecendo o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e garantidor das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, vinculando o cumprimento da função social da propriedade urbana ao atendimento das exigências contidas no Plano Diretor (artigos 4º, III, “a”; 39 e 40). Esses dispositivos evidenciam a preocupação que o Estatuto trouxe com relação ao aspecto social da cidade.

Não existe no nosso ordenamento jurídico um conceito consolidado de Plano Diretor, uma vez que a Constituição Federal de 1988 se preocupou em delimitar um conceito mínimo, definindo-o como um “instrumento básico” da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Para Machado (2008, p. 389), Plano Diretor é:

Um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público, a serem levados a efeito no território municipal.

Para Silva (2010, p. 137):

É plano, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município.

Conforme alínea “b” da Resolução 34 de 2005<sup>14</sup> do Conselho Nacional das Cidades o objetivo fundamental do Plano Diretor é:

Estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos, e implementar uma gestão democrática e participativa (BRASIL, 2005b).

Nessa perspectiva, para que o Plano Diretor se torne um instrumento que introduza o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras, é necessário, por exemplo, que seja assegurado espaço adequado para a provisão de novas moradias

---

<sup>14</sup> Essa Resolução contém orientações e recomendações sobre o conteúdo mínimo do plano diretor.

sociais que atendam à demanda da população de baixa renda; que preveja condições atraentes para micro e pequenas empresas - itens vitalmente importantes para que haja crescimento urbano equilibrado e que se evite ocupação irregular e informal do território do município (BRASIL, 2004).

Silva (2010, p. 138) classifica os objetivos do Plano Diretor em gerais e específicos. Sendo que os objetivos gerais tem poder “de instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local” e os objetivos específicos “dependem da realidade que se quer transformar”.

O Plano Diretor deverá ser aprovado por Lei municipal, sendo obrigatório para os Municípios que: tenham mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; com áreas de especial interesse turístico; situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país (artigos 40 e 41) (BRASIL, 2001).

Pelo menos três dos critérios acima obrigaram o Município de São Luís a revisar o seu Plano Diretor, pois São Luís contava com 870.028 mil habitantes<sup>15</sup>, integrante de uma região metropolitana<sup>16</sup> e possui “áreas de especial interesse turístico” (art. 41, inciso IV), como o Centro Histórico reconhecido como Patrimônio Mundial e outras áreas de proteção ambiental, como a região das praias.

O Plano Diretor, cujo conteúdo mínimo está definido no art. 42<sup>17</sup> do Estatuto da Cidade, deve definir as exigências a serem atendidas pela propriedade urbana, a fim de cumprir sua função social.

---

<sup>15</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2000. Brasil: IBGE, 2000. Disponível em: <  
[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31o/tabela13\\_1.shtml&paginaatual=1&uf=21&letra=S](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31o/tabela13_1.shtml&paginaatual=1&uf=21&letra=S)>. Acesso em: 25 jul. 2012.

<sup>16</sup> A Lei estadual nº69 de 2003 dá nova redação à Lei de nº38 de 1998, que dispõe sobre a criação da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL).

<sup>17</sup> Conteúdo mínimo do plano diretor: I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III - sistema de acompanhamento e controle. Com relação ao inciso II do artigo 42, o Plano Diretor deve dispor sobre o direito de preempção (artigo 25), outorga onerosa do direito de construir (artigo 28 e 29), operações urbanas consorciadas (artigo 32), e transferência do direito de construir (artigo 35).

Nesse contexto, o Ministério das Cidades, no guia para elaboração do Plano Diretor Participativo, recomendou a discussão de alguns temas fundamentais: Desenvolvimento Econômico; Instrumentos e Metodologia de Participação no Plano Diretor; Reabilitação de Áreas Centrais e Sítios Históricos; Zonas Rurais; Política Habitacional; Regularização Fundiária; Transporte e Mobilidade; Saneamento Ambiental; Estudo de Impacto de Vizinhança; Instrumentos Tributários e de Indução de Desenvolvimento; Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2004).

Para Fernandes (2006b, p. 350) espera-se desses planos diretores que:

Em cada contexto local, promovam a materialização das quatro dimensões da lei federal, quais sejam: determinação de critérios para o cumprimento da função socioambiental da propriedade (condição mesmo para o reconhecimento do direito privado) na forma de uma proposta de ordenamento territorial e de uso, ocupação e desenvolvimento do solo que expresse um “projeto cidade”; identificação dos instrumentos urbanísticos a serem utilizados para alcançar tal projeto de cidade; criação de mecanismos locais de regularização de assentamento informais; e regularização dos processos municipais de gestão urbana participativa.

O Ministério das Cidades, com base nas exigências do Estatuto da Cidade, realizou, no período de 2004 a 2006, uma campanha institucional, a qual produziu e disponibilizou uma série de documentos como forma de apoio à elaboração ou revisão dos planos diretores municipais: Guia do Estatuto da Cidade; Plano Diretor Participativo: Guia para a elaboração pelos Municípios e cidadãos; CD sobre Planejamento Territorial e Plano Diretor Participativo; Logotipo da campanha, *spots* de rádio e comerciais de TV; Cartilhas produzidas nos Estados sobre planejamento participativo; Apresentações em Power point para formação de multiplicadores; Apresentações em Power point com sugestões de dinâmicas das oficinas (BRASIL, 2004).

O Ministério das Cidades indica, no material de apoio disponibilizado aos municípios, as etapas de elaboração do Plano Diretor, indicando o foco das discussões com a sociedade civil em cada momento, de acordo com a tabela 1 abaixo:

Tabela 1 – Material de apoio para discussão do Plano Diretor

<b>Etapas da construção participativa do Plano Diretor</b>	<b>Aspectos a destacar</b>
Constituir o Núcleo Gestor	Equipe de coordenação

<b>Etapas da construção participativa do Plano Diretor</b>	<b>Aspectos a destacar</b>
Preparar o processo	As condições locais
Lançar e divulgar	Por que e como participar
Capacitar	O que é um Plano Diretor
Ler a Cidade (Leitura Técnica e Comunitária)	A cidade que temos
Formular a estratégia	A cidade que queremos ter
Construir o Pacto e o Projeto de Lei	O caminho para a cidade viável
Discutir na Câmara Municipal, para aprovar	A cidade que podemos ter
Implementar projetos	A cidade em transformação
Monitorar	Por e para uma cidade melhor

Fonte: Brasil, 2004, p. 51.

A gestão democrática é imprescindível na elaboração e funcionamento do Plano Diretor municipal. Para isso, o Estatuto da Cidade estabeleceu no art. 40, parágrafo 4º que, no processo de elaboração do Plano Diretor, na fiscalização de sua implementação, os poderes Legislativo e Executivo municipais deverão “garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação popular e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (BRASIL, 2001). Essa gestão possibilita aos cidadãos participarem como atores na formulação e execução dos planos e programas da Política Urbana.

Guimaraens (2007, p. 46) alerta que “não se pode entender que o papel da população seja restrito à participação em audiências públicas meramente informativas, ou à resposta a consultas sem o compromisso de efetividade”.

Por entender que a participação popular é um traço definidor desta nova concepção de planejamento urbano, será examinada no próximo item, a proposta de gestão democrática prevista no Estatuto da Cidade.

### 3.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR E GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Como já citado, a Constituição Federal de 1988 em seu art. 1º, § 1º consagra o Estado Democrático de Direito, em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art. 1º, Parágrafo único). Neste dispositivo encontra-se o pilar de sustentação do princípio da participação popular, garantia do Estado Democrático de Direito. Segundo Silva

(2008, p. 141) “o princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos do governo”.

O Estatuto da Cidade, além de prever a participação popular na elaboração, fiscalização e implementação do Plano Diretor municipal (art.40,§ 4º), estabeleceu no capítulo IV, artigos 43 a 45, as diretrizes e instrumentos para a “gestão democrática da cidade”. Essa gestão possibilita aos cidadãos participarem como atores na formulação e execução dos planos e programas da Política Urbana. Para isso, o Estatuto da Cidade estabelece os instrumentos de gerenciamento (art. 43):

- I - órgãos colegiados de Política Urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II - debates, audiências e consultas públicas;
- III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (BRASIL, 2001).

Conforme o inciso I do referido artigo, Órgãos colegiados de Política Urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal devem ser utilizados para garantir a gestão democrática da cidade. Neste caso, a forma de organização administrativa adotada para possibilitar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas é a do Conselho, que se configura como órgão administrativo colegiado, com representantes da sociedade e do Poder Público. Foram instituídos, a partir desta exigência legal, o Conselho Nacional das Cidades, os Conselhos Estaduais e Municipais de Cidade, que constituem um sistema federativo, descentralizado, para a promoção da Política Urbana (BRASIL, 2001).

Além destes instrumentos, o Estatuto prevê a possibilidade da “iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (artigo 43, inciso IV) a serem apresentados pelos cidadãos e organismos da sociedade civil.

Completando a estrutura de gestão democrática proposta pelo Estatuto, é citada também a gestão orçamentária participativa, que deverá prever: “a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal” (artigo 44).

O Estatuto prevê ainda, em seu artigo 45, que para as regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas:

Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (BRASIL, 2001).

Para Milaré (2009, p. 564), “a gestão democrática da cidade não será completa se não estiverem incluídos, nesse processo, os interesses e as necessidades das aglomerações urbanas dentro das quais se inserem os Municípios”.

A exigência da participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor e os instrumentos de gestão democrática da cidade, tais como foram apresentados pelo Estatuto da Cidade, fornece subsídios para a investigação sobre a efetividade da participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de São Luís.

No entendimento de Granziera (2007, p.179):

“as normas instituídas pelo Estatuto possuem natureza principiológica e só terão efetividade na medida em que cada Município legislar sobre a matéria, tomando as medidas necessárias para a efetivação do Estatuto da Cidade, com a participação da sociedade”.

Na visão de Milaré (2009, p. 547), o Estatuto da Cidade, por sua própria natureza, não é uma lei auto-executável:

Apenas dá ao Município a possibilidade jurídica de fazer valer o instituto da função social da propriedade. Mas a sua efetividade depende da aprovação, por lei, do Plano Diretor ou de zoneamento e das leis deles decorrentes, que concretamente definam as áreas em que haja imóveis subutilizados ou não utilizados, sujeitos à reforma urbana.

Considerando a existência de passivos de várias naturezas, como trânsito, degradação ambiental e infraestrutura inadequada, além de quebra de paradigmas com relação à gestão da cidade, certamente os Municípios brasileiros terão grandes desafios em implantar efetivamente um planejamento democrático em busca de uma cidade sustentável, e ao mesmo tempo montar estratégias para mitigar as situações já configuradas.

Admite-se que a Constituição Federal de 1988 foi um grande marco regulamentador da Política Urbana brasileira, dando destaque para o Plano Diretor e a função social da propriedade. Nesse contexto, o Estatuto da Cidade traz uma nova

forma de planejar a cidade, que, além de apresentar novas diretrizes e instrumentos para a Política Urbana, legitima a população, de forma democrática, como parte integrante desse planejamento e desenvolvimento da cidade, representando assim grande conquista para a sociedade.

A elaboração e aprovação do Plano Diretor, portanto, se constitui em condição *sine qua non* para alcançar a tão almejada cidade sustentável preconizada pelo Estatuto da Cidade. Neste sentido, propõe-se, a investigação das condições em que se deu, em São Luís, o processo de revisão do Plano Diretor ocorrido em 2006, partindo da premissa de que este será mais ou menos efetivo se respeitar em maior ou menor grau as recomendações do Estatuto da Cidade, em que a participação popular e a gestão democrática da cidade têm papel central.

#### **4. O PLANO DIRETOR E A PARTICIPAÇÃO POPULAR EM SÃO LUÍS**

O primeiro Plano Diretor de São Luís data de 1975, aprovado pela Lei nº 2.155 de 1975, e o segundo plano foi aprovado em 1992, por meio da Lei nº 3.252 de 1992, sendo que a elaboração desses planos não contou com a participação da população, ficando restrito ao viés técnico e político. Além do Plano Diretor, São Luís também contava com Código de Obras (Decreto Lei nº 033 de 1966) e com a Lei nº 3.253 de 1992 que dispõe sobre o zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.

Com o advento das novas diretrizes e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, é necessário que o Plano Diretor seja construído em conjunto com a sociedade, cabendo ao Poder Público proporcionar esse espaço democrático, de modo que a população passe a participar, de forma consciente, da realidade de seu Município.

A fim de adequar às diretrizes da Política Urbana nacional, o Plano Diretor vigente em São Luís à época (Lei nº 3.252 de 1992) deveria ser revisado, levando em conta essa construção democrática.

Assim é que no item seguinte faz-se uma investigação sobre a participação da população de São Luís no processo de revisão e implementação do Plano Diretor da Cidade, sob a ótica do Estatuto da Cidade, inferindo possíveis consequências relativas a tal ato, mormente para o desenvolvimento urbano da cidade de São Luís.

##### **4.1 A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR E A PARTICIPAÇÃO POPULAR**

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001) estabeleceu um prazo de cinco anos, a contar da aprovação desta lei, para que os Municípios que possuíssem mais de vinte mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos aprovassem seus planos diretores (art. 50), considerando as diretrizes da Política Urbana (BRASIL, 2001).

A Resolução nº 25, de 2005 do Conselho Nacional das Cidades, em complementação ao Estatuto da Cidade, estabeleceu que (art. 2º):

Os Municípios que devem obrigatoriamente elaborar seus planos diretores até outubro de 2006 são aqueles que não possuem Plano Diretor, ou tendo aprovado seu Plano Diretor há mais de 10 anos, enquadram-se em pelo menos uma das seguintes condições: I – tenham mais de 20 mil habitantes; II - integrem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas (BRASIL, 2005a).

Como citado no capítulo anterior, o Estatuto da Cidade previu, além da reestruturação do Plano Diretor do Município, que este deveria ser construído de forma participativa. Para isso, o Estatuto da Cidade garantiu, por meio de uma série de mecanismos, o direito de participação popular na determinação da Política Urbana em busca de uma cidade sustentável. Esses mecanismos possibilitam a ampliação da democracia do Poder Executivo, com: participação popular em conselhos, comitês, plebiscito e orçamento participativo; no Poder Legislativo: audiências públicas, iniciativas populares em matéria de lei urbanística; no Poder Judiciário, como: Ação Civil Pública para defesa da ordem urbanística (FERNANDES, 2006a).

Nesse contexto, o artigo 2º, inciso II do Estatuto, dispõe que o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade se dará mediante a “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”; e o artigo 40, parágrafo 4º, traz os preceitos que irão concretizar a participação pública na elaboração e fiscalização da implementação do Plano Diretor, como:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001).

Assim, os Poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir a realização de audiências públicas e debates, tanto na elaboração quanto na implementação do Plano Diretor, de forma que a população, individualmente ou por meio de associações, possa utilizar desse espaço democrático para apresentar demandas e/ou reivindicações, de modo a participar ativamente dos debates que decidirão o rumo da sua cidade.

Cabendo à Prefeitura não só dar ampla divulgação como facilitar o acesso aos documentos e informações produzidas durante todo o processo participativo de elaboração do Plano Diretor (BRASIL, 2004).

Um dos princípios que regem a administração pública é o da publicidade, conforme artigo 37 *caput* da Constituição Federal de 1988. A publicidade, como princípio da administração pública, “abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes” (MEIRELLES, 2009, p. 97).

Desse modo, a comunidade deve ter conhecimento de todos os documentos e informações produzidas pelo poder público relacionadas à elaboração do Plano Diretor, de forma que possa controlar e opinar sobre a construção destes. Além disso, qualquer interessado deve ter acesso aos documentos e informações produzidas pertinentes ao plano. Desse modo, o Poder Público deve garantir, além da ampla publicidade dos documentos e informações produzidas, o direito de qualquer cidadão ao acesso a esses elementos.

É importante também que a linguagem de construção do plano possa ser clara e acessível, a fim de proporcionar um processo participativo, em discussão entre iguais e por decisões conscientes e esclarecidas (BRASIL, 2004).

Para garantir que esse processo seja construído de forma democrática, é fundamental que a população seja capacitada, ouvida e que participe efetivamente das discussões e audiências públicas. Essa participação democrática garante maior legitimidade, de forma responsável e consciente, das decisões política, jurídica e legislativa do ordenamento urbano do Município.

A obrigatoriedade de construção de Plano Diretor de forma participativa não deixa de ser um grande desafio para os Municípios brasileiros, haja vista que os debates participativos ainda são relativamente recentes no Brasil, pois há pouco mais de vinte anos a sociedade brasileira viveu sob o regime autoritário que impedia a realização da democracia.

O prazo para a elaboração do Plano Diretor Participativo, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade, findava-se em outubro de 2006, quando cerca de 1.700 cidades brasileiras, destas 76 localizadas no Estado do Maranhão, incluindo São Luís, por possuírem mais de vinte mil habitantes ou integrarem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, ficaram obrigadas ao cumprimento desse

prazo, sob pena do prefeito incorrer em improbidade administrativa, nos termos da Lei 8429 de 1992 e do art. 52 do Estatuto (APROVAÇÃO..., 2006).

#### 4.2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS

A cidade de São Luís estava diante de um grande desafio, que era proporcionar um espaço democrático para elaboração de um Plano Diretor Participativo, em paralelo a uma dinâmica de crescimento da cidade, marcada por intensas transformações nas relações sociais, territorial e ambiental. Além disso, a Lei 3.253 de 1992 que dispõe sobre o zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano não condizia mais com a realidade, tendo em vista a dinâmica de crescimento da cidade nas últimas décadas (SÃO LUÍS, 1992).

As discussões para o processo de revisão do Plano Diretor foram iniciadas em 2003 na primeira Conferência da Cidade realizada em São Luís, sendo que na oportunidade foi aprovada a resolução para a revisão do Plano Diretor urbano e da Lei de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo. E, neste primeiro momento, o processo de revisão ficou restrito ao âmbito dos órgãos de planejamento da prefeitura municipal, sem ganhar uma dimensão pública. Em julho de 2005 foi realizada em São Luís a segunda Conferência da Cidade, sob o lema “Reforma urbana: cidade para todos” cujo tema era “Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”. Dentre os assuntos debatidos na ocasião, destacam-se o Plano Diretor Participativo, assim como a estrutura e os termos para a criação do Conselho da Cidade de São Luís. Nessa Conferência foram eleitos os primeiros delegados do Conselho da Cidade de São Luís, a ser criado por lei municipal (CONCEIÇÃO, 2009, p. 2).

O Conselho da Cidade de São Luís foi aprovado pela Lei n.º 4.611 de 2006, sendo um órgão de natureza consultiva e deliberativa, cuja finalidade é (art. 2º):

Propor e discutir diretrizes para a formulação e implementação da política de desenvolvimento urbano, acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade e correlatas, com participação autônoma e organizada de todos os seus integrantes, em conformidade com os trabalhos do Conselho Estadual das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, de mesma finalidade (SÃO LUÍS, 2006a)

O Conselho da Cidade de São Luís compõe-se de 31(trinta e um) membros com respectivos suplentes, representantes da sociedade civil organizada e do Poder Público, com atuação no setor de política de desenvolvimento urbano (art. 4º). Em maio de 2006 foram empossados 62 (sessenta e dois) conselheiros, destes 31(trinta e um) titulares e 31(trinta e um) suplentes, sendo 13 conselheiros do poder público (entre os poderes legislativos e executivos estaduais e municipais), 8 de movimentos sociais e populares, 3 de entidades sindicais, 3 empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, 2 representantes de entidades profissionais acadêmicas e de pesquisas, 1 representante de organizações não-governamentais e 1 representante de Conselhos Regionais (SÃO LUÍS, 2006a).

Ainda no mês de maio de 2006 foi celebrado entre a prefeitura de São Luís e a Câmara Municipal um “Termo de Compromisso bilateral referente à realização em conjunto das audiências públicas, debate temático e consulta pública, para o processo de revisão do Plano Diretor do Município de São Luís, assim como “à posteriori”, revisão das leis complementares de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo” (SÃO LUÍS, 2006c).

Contudo, somente em julho de 2006, após a constituição do Conselho da Cidade, com responsabilidade para coordenar o processo participativo de revisão do plano, conforme prevê o Estatuto da Cidade, que o processo de revisão do Plano Diretor teve suas atividades públicas iniciadas oficialmente, com aprovação do cronograma para a revisão do plano.

Observe-se que o cumprimento de prazos foi um dos grandes desafios para o Conselho da Cidade de São Luís ao coordenar o processo participativo de revisão do Plano Diretor, pois faltavam menos de noventa dias para o término do prazo final para aprovação do plano, que era 10 de outubro de 2006, quando foi dado início às atividades para revisão do Plano Diretor de São Luís.

#### 4.2.1 Eventos e documentos propostos

O planejamento das atividades seguiu recomendações do Ministério da Cidade. Os formatos adotados para a participação dos diversos segmentos sociais com as respectivas datas de realização foram (CONCEIÇÃO, 2009, p. 6):

- a) Capacitação dos Conselheiros e técnicos municipais (08 de julho);
- b) Capacitação da População (prevista para 10 a 14 de julho, realizada em 13 a 19 de julho);
- c) Audiências Públicas para Leitura da Cidade (prevista para 17 a 28 de julho, realizada em 27 de julho a 05 de agosto);
- d) Audiências Públicas Temáticas e eleição dos delegados à Conferência (16 a 28 de agosto);
- e) Conferência Municipal (21 de setembro);
- f) Audiência Pública na Câmara Municipal (09 de outubro).

No geral, as atividades previstas foram realizadas, ainda que em alguns casos tenham ocorrido reprogramação, conforme será demonstrado a seguir.

#### 4.2.1.1 Capacitação dos Conselheiros, técnicos da prefeitura e da população

A capacitação dos membros do Conselho e técnicos da prefeitura aconteceu em 08 de julho de 2006. A metodologia utilizada foi: apresentação de um vídeo sobre Plano Diretor Participativo, elaborado pelo Ministério das Cidades; apresentação da leitura técnica da Cidade, elaborada pelo Instituto da Cidade e apresentação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade. Participaram da Capacitação 25 (vinte e cinco) conselheiros, 34 (trinta e quatro) técnicos municipais e 5 (cinco) convidados. No entanto, a qualidade do treinamento foi criticada pelos participantes, manifestando que “a análise da leitura técnica apresentada na capacitação era inadequada para o processo, necessitando ser revista” (CONCEIÇÃO, 2009).

Em seguida, o Conselho da Cidade, em conjunto com várias Secretarias do Município, Câmara de Vereadores e Assembleia Legislativa do Estado, num trabalho conjunto, realizaram, no período de 13 a 19 de julho de 2006, 30 (trinta) oficinas de capacitação da população de São Luís (SÃO LUÍS, 2006c).

Os locais das reuniões de capacitação da população foram divididos em 15 (quinze) regionais<sup>18</sup>, assim identificadas: 1.Centro/Liberdade; 2.São Francisco/Calhau; 3.Cohab/Cohatrac; 4.Cohama/Vinhais; 5.Fátima/Monte Castelo; 6.Sacavém/Coroadinho; 7.Operária/Janaína; 8.Anil/Aurora; 9.Alemanha/João Paulo; 10.Turu/Olho D'Água; 11.São Cristóvão/João de Deus; 12.Maranhão Novo/Bequimão; 13.Itaqui/Bacanga; 14.Zona Rural I e 15.Zona Rural II. Importante

---

<sup>18</sup> O critério adotado para mapear os locais das reuniões de capacitação da comunidade foi o mesmo que já vinha sendo adotado para o orçamento participativo.

observar que essa mesma divisão dos locais foi utilizada pelo Conselho para todo o processo de revisão do Plano Diretor (SÃO LUÍS, 2006c).

A capacitação da população foi realizada por meio de oficinas, as quais foram coordenadas e ministradas por técnicos da prefeitura. Os horários das reuniões foram definidos por zona, sendo na zona urbana, das 18:00 às 21:15h, durante a semana e na zona rural, das 16:00 às 18:00h, no sábado. Na metodologia utilizada, além do credenciamento e explanação geral sobre a oficina, objetivo e roteiro dos trabalhos, foi feita apresentação de vídeo sobre o Plano Diretor; apresentação do Estatuto da Cidade; exposição de mapas temáticos sobre a situação atual da cidade de São Luís e, por fim, abertura de espaço para comentários (CONCEIÇÃO, 2009).

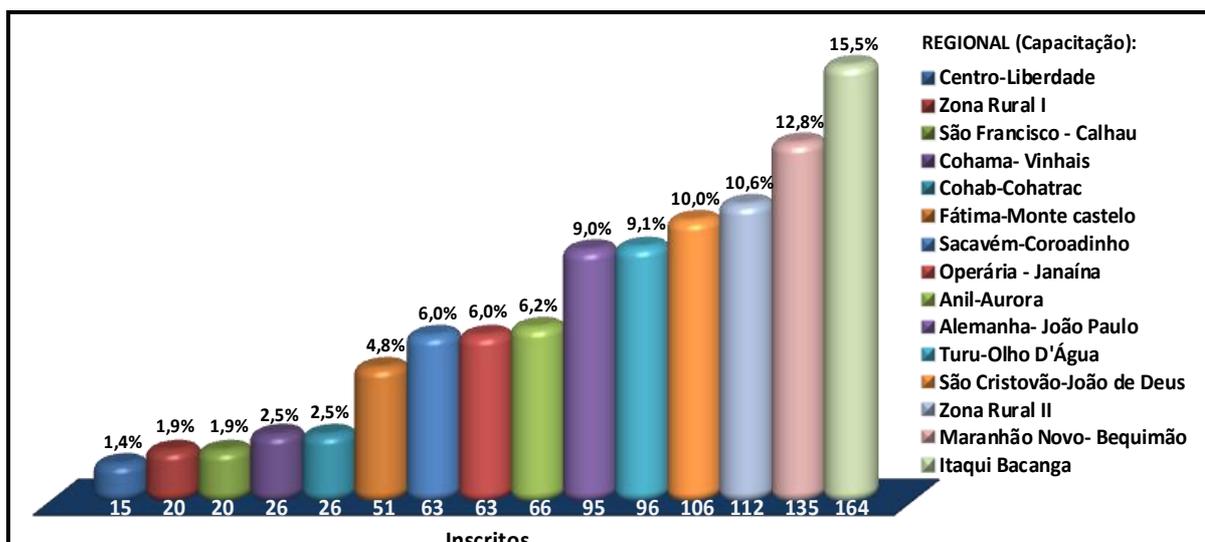
Tabela 2 - Número de participantes das oficinas por regional

<b>REGIONAL (Capacitação)</b>	<b>TOTAL (Inscritos)</b>
Centro-Liberdade	15
Zona Rural I	20
São Francisco – Calhau	20
Cohama- Vinhais	26
Cohab-Cohatrac	26
Fátima-Monte castelo	51
Sacavém-Coroadinho	63
Operária – Janaína	63
Anil-Aurora	66
Alemanha- João Paulo	95
Turu-Olho D'Água	96
São Cristovão-João de Deus	106
Zona Rural II	112
Maranhão Novo- Bequimão	135
Itaqui Bacanga	164
<b>Total</b>	<b>1058</b>

Fonte: São Luís, 2006c.

A seguinte apresenta-se o número de participantes das oficinas por regional.

Gráfico 2 – Número de participantes das oficinas por regional.



Fonte: São Luís, 2006c.

#### 4.2.1.2 Audiências públicas para a leitura da cidade

No período de 27 de julho a 05 de agosto de 2006, a prefeitura realizou 17 (dezesete) audiências públicas, nas 15 regionais já mapeadas, com o objetivo de mostrar a realidade do Município e discutir os principais problemas e conflitos do ponto de vista urbanístico.

Estas oficinas tiveram por base um documento elaborado por técnicos da prefeitura, denominado de: “São Luís: uma leitura da Cidade”. Nesse documento, os técnicos municipais fizeram uma análise da Ilha quanto às características do meio físico e biótico (clima, geologia, geomorfologia, solos e aptidões agrícolas, uso dos solos, recursos hídricos superficiais e hidrogeologia, cobertura vegetal, complexo estuário) e do município em relação à distribuição da população (densidade demográfica, crescimento populacional, diversificação dos setores econômicos, emprego, renda, educação); domicílios (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo); mobilidade urbana (infraestrutura urbana, equipamentos sociais e serviços urbanos); formação histórica e o processo atual de desenvolvimento da cidade (a proteção patrimonial do centro histórico, o acervo preservado, planos diretores e expansão da cidade); e a partir destas análises mapeiam as perspectivas de São Luís no século XXI (ESPÍRITO SANTO, 2006).

As Audiências foram coordenadas por representantes do Conselho e da Câmara Municipal. Os horários dessas audiências também foram diferenciados por

zona, sendo na zona urbana de 18:00 às 22:00h e na zona rural de 15:00 às 17:00h.

Por solicitação da própria comunidade, as audiências programadas para as regionais Sacavém/Coroadinho e Turu/Olho d' Água tiveram suas datas reprogramadas, pois a comunidade alegou que o quórum presente nas datas programadas não era representativo e que a divulgação do evento havia sido insatisfatória (CONCEIÇÃO, 2009).

O número de participantes nessa etapa de revisão do plano foi de 863 (oitocentas e sessenta e três), representando uma queda de 18, 43% da participação total em relação às oficinas de capacitação.

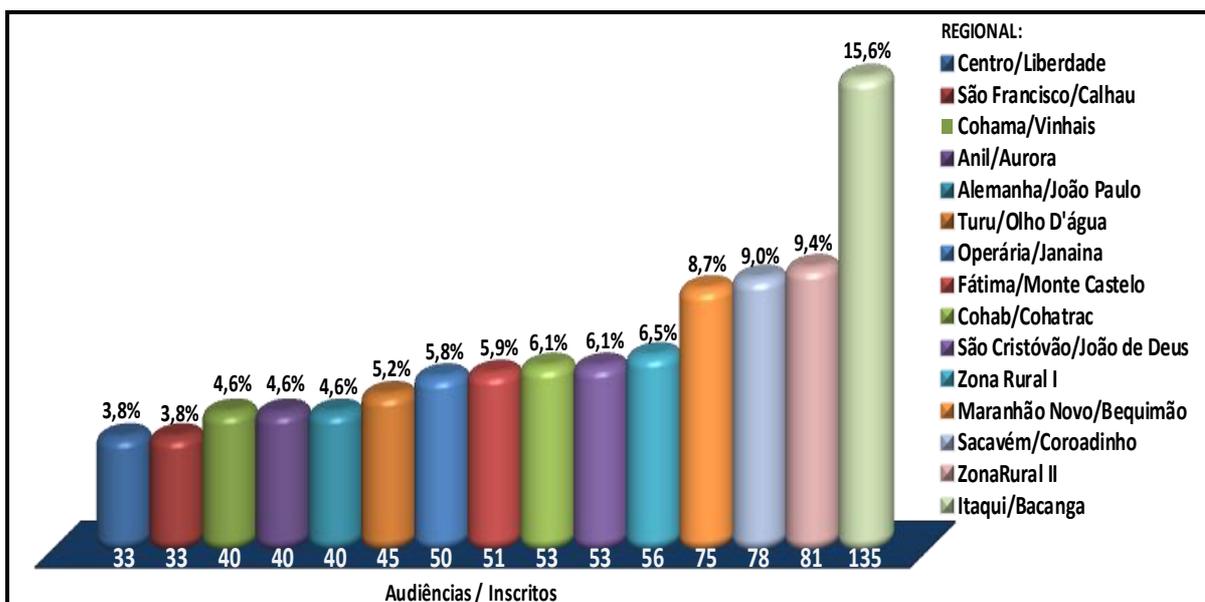
A seguir, observam-se na tabela 3 e gráfico 3, dados da participação nas audiências e capacitação por regional.

Tabela 3 - Participação nas audiências e capacitação por regional

REGIONAL	POPULAÇÃO REGIONAL	CAPACITAÇÃO/ INSCRITOS TOTAL	AUDIÊNCIAS/ INSCRITOS TOTAL
Centro/Liberdade	56.848	15	33
São Francisco/Calhau	42.653	20	33
Cohama/Vinhais	48.644	26	40
Anil/Aurora	60.670	66	40
Alemanha/João Paulo	70.298	95	40
Turu/Olho D'água	49.833	96	45
Operária/Janaina	98.443	63	50
Fátima/Monte Castelo	50.596	51	51
Cohab/Cohatrac	61.010	26	53
São Cristóvão/João de Deus	71.981	106	53
Zona Rural I	-	20	56
Maranhão Novo/Bequimão	29.415	135	75
Sacavém/Coroadinho	56.242	63	78
Zona Rural II	-	112	81
Itaqui/Bacanga	97.596	164	135
<b>TOTAL</b>	<b>-</b>	<b>1058</b>	<b>863</b>

Fonte: São Luís, 2006c.

Gráfico 3 - Participação nas audiências e capacitação por regional



Fonte: São Luis, 2006c.

#### 4.2.1.3 Audiências públicas temática

No período de 16 a 28 de agosto de 2006 foram realizadas 6 (seis) audiências públicas temáticas, abordando os seguintes temas: habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana, desenvolvimento sustentável rural, planejamento territorial urbano e acessibilidade (São Luís, 2006c). Os temas foram definidos em reuniões do Conselho da Cidade, a partir da temática indicada pelo guia do Plano Diretor Participativo (PDP), do Ministério das Cidades, e das discussões e sugestões recolhidas durante as audiências de leitura da cidade. Com os temas definidos, os membros do Conselho organizaram-se em comitês temáticos, coordenados pelas Secretarias Municipais referentes a cada tema (BRASIL, 2004).

Ao contrário do que vinha ocorrendo, em que as audiências eram realizadas por regional, essas, na sua grande maioria, foram realizadas no auditório da Federação das Indústrias do Maranhão (FIEMA), no bairro da Cohama, no horário das 14:00 às 18:00h (São Luís, 2006c).

Nessas audiências cada comitê temático apresentou à comunidade uma breve retrospectiva do processo de revisão do Plano Diretor, a síntese das propostas que a comunidade apresentou nas audiências públicas e de leitura da cidade, a síntese de propostas elaboradas pelos comitês temáticos segundo a

especificidade de cada tema. Após a explanação pelo comitê, foi aberto espaço para os debates. Foram realizadas também nessas audiências as eleições dos delegados para a Conferência Municipal para a revisão do Plano Diretor de São Luís (São Luís, 2006c).

No final de cada audiência foi validado um rol de sugestões, por tema, para a revisão do Plano Diretor. Essas sugestões seriam apresentadas e discutidas na Conferência Municipal.

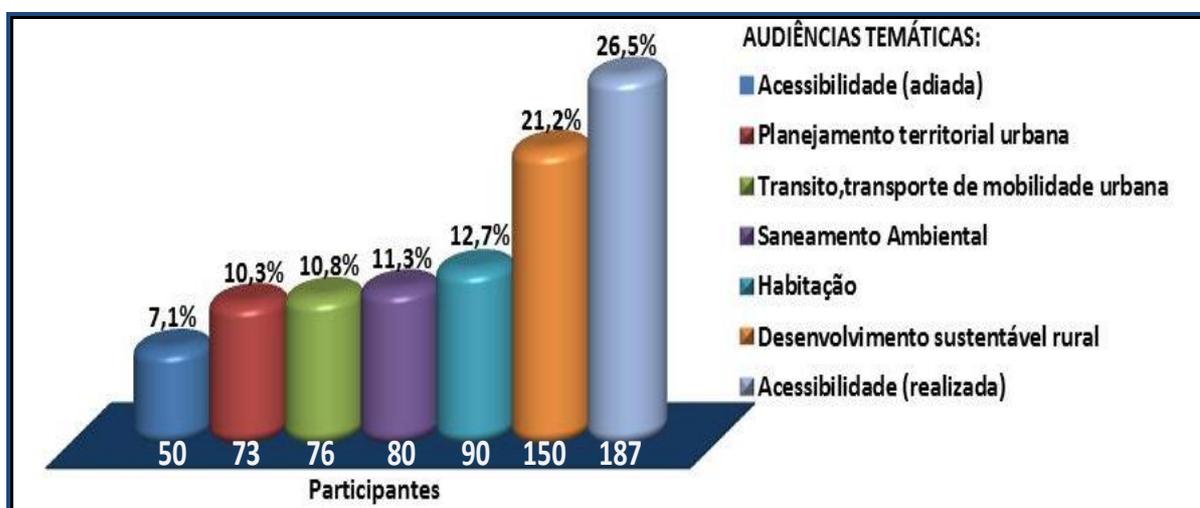
O número de participantes nessa etapa de revisão do plano foi de 706 (setecentos e seis), representando uma queda de 33,27% da participação em relação às oficinas de capacitação e de 18, 19% em relação às oficinas de Leitura da Cidade (São Luís, 2006c).

Tabela 4 - Número total de participantes nas audiências temáticas

Audiências Temáticas	Participantes
Acessibilidade (adiada)	50
Planejamento territorial urbana	73
Transito, transporte de mobilidade urbana	76
Saneamento Ambiental	80
Habitação	90
Desenvolvimento sustentável rural	150
Acessibilidade (realizada)	187
<b>Total</b>	<b>706</b>

Fonte: São Luís, 2006c.

Gráfico 4 - Percentual de participação nas audiências temáticas



Fonte: São Luís, 2006c.

Sobre este momento do processo, o relatório de avaliação destaca que “a realização dessa etapa da revisão do Plano Diretor suscitou muita discussão nas reuniões do Conselho da Cidade sobre o processo precário de divulgação para a sociedade e sobre a infra-estrutura inadequada para atividade tão relevante para o município” (CONCEIÇÃO, 2009, p. 13).

Com base nos documentos produzidos durante o processo de revisão foi elaborado, pelos membros do Conselho da Cidade, um texto base do Plano Diretor que seria submetido à aprovação na Conferência do Município.

#### 4.2.2 Aprovação do Plano Diretor do Município de São Luís

Em 21 de setembro de 2006, no auditório da Faculdade Atenas Maranhense (FAMA), no bairro do Turu, foi realizada a Conferência Municipal do Plano Diretor com o objetivo de deliberar sobre a proposta de projeto de lei de revisão do plano.

Para discussão da proposta, houve uma distribuição dos participantes por temas. “após a discussão nos grupos temáticos de Habitação, Saneamento Ambiental, Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana, Planejamento Territorial, Desenvolvimento Sustentável Rural e Acessibilidade, a íntegra do texto foi aprovada em plenário” (CONCEIÇÃO, 2009, p. 13).

O texto base passou às mãos de uma comissão de sistematização formada por membros do Conselho e técnicos da prefeitura para consolidar a proposta do projeto de lei do Plano Diretor. No dia 27 de setembro de 2006 foi entregue, durante reunião do Conselho da Cidade, a minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor de São Luís ao então prefeito Tadeu Palácio (SÃO LUÍS, 2006c).

O Projeto de Lei do Plano Diretor foi encaminhado à Câmara Municipal e submetido à procuradoria legislativa, o qual teve parecer favorável” (CONCEIÇÃO, 2009, p. 22).

O projeto de lei deve receber o parecer competente das comissões técnicas, discutido e votado pelos ilustres vereadores. Entende esta Procuradoria Legislativa que a propositura apresentada pelo Poder Executivo, atendeu os requisitos legais e constitui um instrumento pactuado, firmado entre a sociedade, Ministério Público e os Poderes Executivo e Legislativo. É o que penso. (Samuel Melo - Procurador Legislativo).

Em 09 de outubro de 2006 foi realizada audiência pública na Câmara Municipal para votação do Projeto de Lei do Plano Diretor, sendo aprovado por unanimidade. E no dia 11 de outubro de 2006 foi sancionado pelo Prefeito Tadeu Palácio o Plano Diretor do Município de São Luís, Lei nº 4.669 de 11 de outubro de 2006.

O art. 166 da Lei nº 4.669 dispõe que esse Plano Diretor deverá ser revisto “após 03 (três) anos de sua publicação. Após, serão feitas revisões a cada 04 (quatro) anos”. No entanto, passado esses anos, o Plano Diretor da Cidade de São Luís, aprovado em 2006, sofreu revisão, por meio da Lei nº 4.881 de 04 de dezembro de 2007, somente para prorrogação de prazos.

Diante dessa situação, em abril de 2013, o Ministério Público Estadual - Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural, recomendou à Prefeitura de São Luís que sejam adotadas providências que garantam a revisão do Plano Diretor e da Legislação Urbanística do município até 2016, tendo como base o prazo previsto para revisão no art. 40, § 3º do Estatuto da Cidade, que é de, pelo menos, a cada dez anos. De acordo com a Recomendação, o prefeito de São Luís deverá instituir uma comissão encarregada de proceder aos trabalhos da revisão do Plano Diretor e formular a proposta do Executivo Municipal, a ser amplamente debatida com a sociedade em audiências públicas, resguardando-se as atribuições do Instituto da Cidade e do Conselho Municipal da Cidade<sup>19</sup>.

#### 4.3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS

A Lei nº 4.669 de 2006 instituiu o Plano Diretor do Município de São Luís como “principal instrumento normativo e orientador da política de desenvolvimento urbano e rural com sustentabilidade sócio-ambiental” (art. 1º), estabeleceu os objetivos (art. 3º) e diretrizes gerais (art. 4º) a serem utilizados como base no processo de desenvolvimento urbano do Município.

Em consonância com os art. 2º, inciso II do Estatuto e o artigo 40, parágrafo 4º, que preceitua sobre a participação pública na elaboração e fiscalização

---

<sup>19</sup> Recomendação do MPE/MA . Disponível em: <http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2013/04/ministerio-publico-recomenda-revisao-do-plano-diretor-de-sao-luis.html>. Acesso em: 5 Maio 2014.

da implementação do Plano Diretor, a Lei nº 4.669 de 2006 garantiu a participação da sociedade e as formas de monitoramento das ações no território municipal através “da efetiva participação da sociedade civil no processo de formulação, execução, controle e revisão do Plano Diretor de São Luís, assim como nos planos setoriais e leis específicas necessárias à sua aplicação”(inciso VI, Art. 4º) e de um “sistema de fiscalização integrado, visando ao controle urbano, rural e ambiental que articule as diferentes instâncias e níveis de governo.”(inciso VII, Art. 4º).

A participação popular também será garantida, com controle social, “nos processos de decisão, planejamento e gestão referentes ao território municipal” (inciso IX, art. 3) e no art. 107, que estabelece um sistema de planejamento e gestão democrática:

O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão estabelece os critérios, estruturas e processos de gestão democrática e participativa da cidade, de forma sistêmica, permanente e transparente, orientados ao planejamento e à gestão do município a partir dos princípios, políticas, estratégias, instrumentos e programas contidos ou decorrentes deste Plano Diretor.

Ainda nesse contexto, o art. 110 da referida Lei dispõe que a gestão democrática da cidade será garantida através de:

- I – órgãos colegiados de política urbana e rural;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre as políticas setoriais e a Conferência do Município de São Luís;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei ou de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e rural.

O texto normativo do Plano diretor de São Luís foi estruturado em temas específicos, eleitos a época para o desenvolvimento da Política urbana do Município, sendo que a maioria desses temas dependia de regulamentação específica, conforme demonstrado na planilha abaixo:

Tabela 5 – Temas estabelecidos na Lei nº 4669 de 2006

LEI 4669/2006 TEMA	LEI 4669/2006 ITEMIZAÇÃO	REGULAMENTAÇÃO ESPECIFICA
Política de desenvolvimento urbano	Título II	Necessita de Regulamentação: - Lei complementar (Parágrafo Único do art. 6º)

LEI 4669/2006 TEMA	LEI 4669/2006 ITEMIZAÇÃO	REGULAMENTAÇÃO ESPECIFICA
Política rural	Título III	Necessita de Regulamentação: - Lei complementar (art. 20).
Uso do solo urbano e rural	Título IV	Necessita de Regulamentação - art. 22 - Parágrafo único – A política de uso e ocupação do solo do Município será subsidiada pelo Mapa de Vulnerabilidade Sócio-ambiental...a ser elaborado no prazo de 90 (noventa) dias contados a partir da aprovação deste Plano Diretor.  - art. 41 - Parágrafo único. Para viabilização do Macrozoneamento Rural deverão ser realizados os zoneamentos específicos
Política de acessibilidade e mobilidade	Título V	Necessita de Regulamentação: - Art. 50. O Município de São Luís regulamentará a construção, reconstrução e adaptação de vias e calçadas de forma a adequá-las dentro das normas técnicas de acessibilidade....; - Art. 60 - VIII. compatibilizar a legislação existente com as diretrizes urbanísticas estabelecidas no Plano Diretor do Município e na política de transporte.
Política de habitação	Título VI	Necessita de Regulamentação: - Art. 65. O Poder Público Municipal implantará uma política habitacional priorizando o acesso da população de baixa renda a terra e à moradia digna
Política do meio ambiente, paisagem e Saneamento ambiental	Título VIII	Necessita de Regulamentação: - Art. 87. Será criado, na forma da lei, o Sistema Municipal de Meio Ambiente, composto pelo Órgão Ambiental Municipal, Conselho Municipal de Meio Ambiente e Fundo Sócioambiental Municipal. - Art. 101. A Política Municipal de Saneamento Ambiental será elaborada de forma participativa com realização de audiências públicas e o anteprojeto de lei será aprovado na Conferência Municipal de Saneamento Ambiental em um prazo de até 12 (doze) meses após a publicação da lei do Plano Diretor da Cidade.
Instrumentos	Título X	Necessita de Regulamentação para maioria dos instrumentos elencados no art. 115, como segue: - Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: Parágrafo único. Art 118, PU - Os critérios de aplicação deste instrumento e os procedimentos para sua efetivação serão estabelecidos em lei específica. - Do Direito de Preempção. Art. 127 - Art. 127. Todas as condições e critérios para aplicação deste instrumento serão estabelecidos em lei específica, - Do Direito de Superfície. Art. 133. Todas as condições e critérios para aplicação deste instrumento serão estabelecidas em lei específica - Da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Art. 136. Todas as condições e critérios para aplicação deste instrumento serão estabelecidas em lei específica.  - Da Transferência do Potencial Construtivo. Art. 141. Todas as condições e critérios para aplicação deste instrumento serão estabelecidas

LEI 4669/2006 TEMA	LEI 4669/2006 ITEMIZAÇÃO	REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA
		em lei específica. - Do Consórcio Imobiliário e da Operação de Interesse Social. Art. 146. Todas as condições e critérios para aplicação deste instrumento serão estabelecidas em lei específica.  - Das Operações Urbanas Consorciadas (.art. 147 , PU - Cada operação urbana consorciada será efetivada através de um plano de operação urbana específico, criado por lei, de acordo com o previsto neste Plano Diretor - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). - Estudo de impacto de Vizinhança – EIV. Art. 156. Os critérios de análise para elaboração do EIV estarão estabelecidos em lei específica. - Concessão do Direito Real de Uso Art. 158. PU - Todas as condições e critérios para aplicação deste instrumento serão estabelecidas em lei específica, a ser editada no prazo de um ano após a publicação desta lei

Fonte: Lei 4669 de 2006

A Lei 4669 de 2006 determinou prazos para implantação de alguns temas/políticas, como pode ser observado nos artigos 163 e 164:

Art. 163. O prazo para implantação das determinações contidas no Título II, Título III e Título IV, deste Plano Diretor, será de 1 (hum) ano, após a publicação da presente Lei; Art. 164. A lei municipal de toponímia deverá ser revisada pelo Poder Público no prazo de 03 (três) anos a partir da aprovação deste plano diretor, excetuando-se os bairros cuja definição dos limites dependa de normas legais estaduais (SÃO LUÍS, 2006).

Em 2006, no auge da discussão da revisão do Plano Diretor e após aprovação desse, o Município de São Luís aprovou cinco Leis (Lei n.º 4.634 de 03 de agosto de 2006; Lei n.º 4.637 de 03 de agosto de 2006; Lei n.º 4.730 de 28 de dezembro de 2006; Lei n.º 4.738 de 28 de dezembro de 2006; Lei n.º 4.739 de 28 de dezembro de 2006 ) referente ao Sistema Municipal de Meio Ambiente, correlatas ao Plano Diretor (art. 87 da Lei 4669 de 2006), sem nenhuma discussão prévia com o Conselho da Cidade (CONCEIÇÃO, 2009, p. 23).

Em 2010 a prefeitura de São Luís aprovou as leis nº5389/10 e nº 5391/10 que tratavam de alterações da Lei de Zoneamento, parcelamento, Uso e Ocupação do Solo urbano do ano de 1992, Lei nº 3253 de 1992 . No entanto, essas alterações foram objeto de Ação Civil Publica promovida pelo Ministério Público Estadual - Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural, processo nº 48344/2011, por considerar tais leis inconstitucionais e ilegais,

afirmando que as alterações legislativas não foram precedidas da necessária publicidade e da participação popular previstas na Constituição da República, no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor. Em 31 de julho de 2012 a 4ª Vara da Fazenda pública julgou procedente o mérito da Ação civil pública, considerando inconstitucionais e ilegais as leis de nº5389/10 e nº 5391/10, declarando a nulidade desses processos legislativo.

No entanto, somente no final de 2013 é que a Prefeitura de São Luís deu início ao processo de revisão e atualização da Legislação Urbanística do município, conforme informações disponibilizadas pela Prefeitura de São Luís<sup>20</sup>:

Ao longo do ano de 2013 e início de 2014, foram discutidos e aprovados no Conselho da Cidade de São Luís – CONCID a Proposta de Revisão da Lei de Toponímia (20/10/2013), Proposta de Lei que estabelece a implantação e regulamentação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS no município de São Luís (05/11/2013) e a Proposta de Anteprojeto Lei que estabelece a implantação e regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhaça no município de São Luís (20/01/2014). Esses materiais estão disponíveis no site para apreciação da população em geral e em breve serão divulgadas as datas das audiências públicas para discussão e aprovação dos mesmos. No dia 18 de março deste ano, foi apresentado e entregue ao CONCID, na presença do Ministério Público Estadual, em Reunião Extraordinária na Sala do Fórum da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento – SEPLAN, o CD-ROM contendo o diagnóstico “Leitura Urbana de São Luís”, a Proposta de Revisão do Plano Diretor (Macrozoneamento Ambiental) e Proposta de Anteprojeto de Lei do novo Zoneamento da cidade. Nos próximos dois meses, o CONCID discutirá essas propostas e, após aprovação por parte desse Conselho, o material estará apto para as audiências públicas.

O caso mais emblemático, e que tem suscitado muitas discussões, principalmente em processo de licenciamento ambiental, é o conflito entre Lei de Zoneamento, parcelamento, Uso e Ocupação do Solo urbano do ano de 1992, Lei nº 3253 de 1992, e o Plano Diretor, aprovado em 2006, visto a incompatibilidade da gestão do solo urbano entre o Plano Diretor atual e a lei de zoneamento.

No que tange a implementação do Plano, o Conselho da Cidade, através de uma comissão, elaborou um planejamento das ações do Conselho para implementação do Plano Diretor, que teve como partida uma pesquisa entre secretarias e órgãos afins. “O resultado mostrou que, na quase a totalidade dos casos, não havia recursos nem agendamento de ações para a implementação do Plano Diretor” (CONCEIÇÃO, 2009, p. 23)

---

<sup>20</sup> Revisão da Legislação urbanística SL. Disponível em: [www.saoluis.ma.gov.br/politicaurbana/](http://www.saoluis.ma.gov.br/politicaurbana/). Acesso em: 10 Abril 2014.

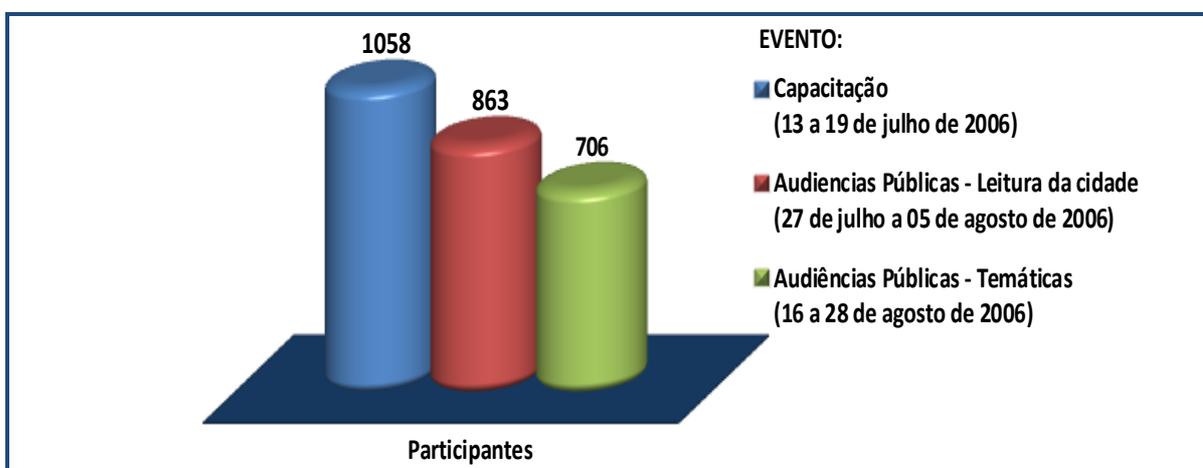
#### 4.4 SÃO LUÍS DE FATO TEM UM PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO?

Como demonstrado, o processo público de revisão do Plano Diretor de São Luís iniciou efetivamente noventa dias antes do término do prazo legal para aprovação do plano. Ou seja, todas as etapas normativas do processo de revisão deveriam acontecer dentro desses noventa dias, desde a estruturação administrativa, mobilização da sociedade, capacitação, publicidade, realização de audiências públicas, consolidação de propostas à aprovação da lei, caso contrário o Prefeito seria responsabilizado. Diante desse contexto, a questão a ser considerada é se de fato a Lei nº 4.669 de 2006 dispõe de um Plano Diretor Participativo (SÃO LUÍS, 2006b).

Para esclarecer esta questão deve-se indicar inicialmente que os critérios estabelecidos no artigo 40 do Estatuto da Cidade foram respeitados, com a constituição de um ente gestor de composição paritária entre poder público e sociedade civil e com a realização de 56 (cinquenta e seis) eventos públicos abertos à sociedade (oficinas, audiências, conferências). Os relatórios e documentos produzidos estão à disposição na sede do Conselho da Cidade, na Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN).

Contudo, considerando que o nível de participação total da população, além de ter alcançado diretamente apenas 0,12% da população da cidade<sup>21</sup>, foi decrescente durante o processo, o que pode ser observado no gráfico abaixo:

Gráfico 5 - Número total de participantes por evento



Fonte: São Luís, 2006c.

<sup>21</sup> Nesse caso considerou o total da população que participou da capacitação e a população de São Luís era de 870.028 mil habitantes (IBGE, 2000).

No entendimento de Burnet<sup>22</sup>, os eventos não foram realizados de maneira satisfatória, pois além do curto tempo para as ações de mobilização e sensibilização, a prefeitura não demonstrou muito interesse em ampliar o debate e a sociedade não pôde se comprometer com as questões em discussão. Tão logo o plano foi aprovado dentro do prazo exigido pela lei, a prefeitura mudou o ritmo do processo, passando a depender de verbas para detalhar as políticas setoriais.

Espírito Santo<sup>23</sup> considera que, apesar do processo de revisão ter começado com o ônus do atraso, o processo foi participativo, destacando que o envolvimento da população da zona rural e dos portadores de necessidades especiais ocorreu de forma mais ampla. Admite que as oficinas e audiências públicas poderia ter sido melhor, mas naquele momento todos se envolveram (Conselho e Prefeitura) pela boa causa nos eventos. Ressalta ainda a ausências de contribuição de algumas entidades de classe e universidades.

Para Cavalcante Junior<sup>24</sup> a participação da população foi muito restrita aos integrantes e envolvidos com os movimentos sociais. Considera que os eventos previstos foram realizados de maneira satisfatória para elaboração do plano previsto, mas não para satisfazer os ideais democráticos de participação efetiva das comunidades como um todo.

Na opinião de Nogueira<sup>25</sup>, uma das dificuldades nesse processo de revisão foi o poder público compreender que a publicidade ia além de colocação de *outdoor*, e que às vezes esses eram colocados em locais de pouca visibilidade.

Conceição<sup>26</sup> considera que, apesar de a participação da sociedade ter acontecido numericamente de forma decrescente, devido especialmente a um processo falho de comunicação e divulgação, a participação da sociedade civil em termo de qualidade foi muito boa. Relata ainda que o tempo foi insuficiente para os debates da revisão de um Plano Diretor de uma cidade.

---

<sup>22</sup> Informações cedidas, por meio de um questionário aplicado em maio de 2011, pelo prof. Frederico Burnett, representante da UEMA na revisão do Plano Diretor.

<sup>23</sup> Informações cedidas, por meio de um questionário aplicado em maio de 2011, por Jose Marcelo Espírito Santo, representante do Poder Público na revisão do plano diretor, como presidente do Instituto da Cidade (INCID).

<sup>24</sup> Informações cedidas, por meio de um questionário aplicado em maio de 2011, por Antonio Fernandes Cavalcante Júnior, representante do Poder Público na revisão do plano diretor, como titular da Secretaria de Meio Ambiente do Município (SEMAN).

<sup>25</sup> Informações cedidas, por meio de um questionário aplicado em maio de 2011, pela prof.<sup>a</sup> Jussara Nogueira, representante da Universidade Estadual do Maranhão - UEMA na revisão do plano diretor.

<sup>26</sup> Informações cedidas, por meio de um questionário aplicado em maio de 2011, por Suely Gonçalves da Conceição, representante da Sociedade Civil na revisão do plano diretor.

Furtado<sup>27</sup> considera que a publicidade do processo aconteceu dentro do previsto legalmente e que houve participação da sociedade civil no processo de revisão, mas argumenta que a frequência poderia ter sido melhor, alegando essa baixa frequência a um desinteresse que existe na população em participar de processo democrático, sendo esse um problema cultural da população brasileira.

Ainda na opinião dos entrevistados, no que se refere à contribuição do novo Plano Diretor para o desenvolvimento da Cidade de São Luís, Burnet considera que este Plano, até o momento, não trouxe nenhuma contribuição para a Cidade e que a gestão do espaço urbano ainda se baseia no Plano Diretor de 1992, haja vista que não foi atualizada a Lei nº 3.253 de 1992 que dispõe do zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, a qual deveria ter sido revisada noventa dias após aprovação desse novo plano. Ressalta ainda que, o grande objetivo do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade - que é cidade para todos - foi debatido superficialmente em São Luís, pois as áreas periféricas e as ilegais continuam nas mesmas situações de antes.

Tanto Espírito Santo quanto Furtado, destacam que a principal contribuição do novo plano foi o estabelecimento dos macrozoneamentos, dando destaque para o macrozoneamento ambiental, que definiu áreas de proteção, assim como o macrozoneamento urbano, que tem como objetivo determinar as diferentes políticas de intervenção no solo urbano. Espírito Santo ressalta ainda o capítulo referente à proteção do patrimônio cultural da cidade e que esse, “quando aplicado de fato pelo Município, poderá permitir um novo e mais eficiente processo de atuação do Poder Público Municipal na gestão de seu acervo patrimonial”. Fernandes, considera que o plano foi bem elaborado, no entanto, não está sendo executado.

Quanto à gestão participativa na implementação do Plano Diretor, como demonstrado, esse plano pouco saiu do papel. Na opinião de Conceição (2009, p. 33) a efetiva implementação do Plano Diretor de São para distante de se concretizar:

“pois sem vontade política, organização, capacitação e destinação de recursos tal efetivação é uma tarefa inviável e um esforço perdido. Ressalta ainda que “é preciso avançar para a implementação de uma gestão de fato participativa, capacitando gestores e conselheiros e instrumentalizando a administração municipal para um efetivo controle e fiscalização do território”.

---

<sup>27</sup> Informações concedidas, por meio de um questionário aplicado em maio de 2011, por Roberto Lopes Furtado, representante do Poder Público na revisão do plano diretor, como Secretário da Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEMTHURB).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Revolução Industrial provocou um processo acelerado e desorganizado de urbanização, alheio a uma ordem jurídica adequada, o que provocou mudanças profundas na estrutura da sociedade, dentre outros aspectos, no tocante ao sócio-econômico, ao espaço físico e ambiental, dando surgimento a uma prática do que se denominou “cidade ilegal”.

No Brasil, o processo de urbanização acelerado, principalmente a partir do século XX, foi marcado por uma elevada concentração da população que trouxe vários problemas e preocupações para a qualidade de vida e para os limites de crescimento e expansão das cidades. Atualmente, observa-se que mais de 80% da população brasileira vive em área urbana, um crescimento que se deu, no seu contexto histórico, de forma desestruturada e sem a participação, necessária, de uma Política Urbana.

São Luís, não fugindo da realidade brasileira, teve um processo de crescimento acelerado, principalmente a partir da década de 50, em que se tinha uma cidade ainda desprovida de planejamento físico-territorial formal. Paralelo ao movimento de expansão iniciado nessa década, formaram-se as áreas de palafitas as quais foram ocupadas por populações de baixa renda.

Em 1975, São Luís, na tentativa de ordenar a ocupação do espaço urbano da Cidade, estabeleceu o primeiro Plano Diretor, bem como normas de parcelamento e uso do solo urbano, mas a elaboração desse plano não contou com a participação da população, ficando restrito às discussões técnicas.

Nesse histórico, a Constituição Federal de 1988 foi um grande marco regulamentador da Política Urbana brasileira a qual dedicou um capítulo para a Política Urbana, dando destaque para o Plano Diretor e para a função social da propriedade. O Estatuto da Cidade, por sua vez, instituiu uma nova forma de planejar a cidade que, além de apresentar novas diretrizes e instrumentos para a Política Urbana, legitimou a população, de forma democrática, como parte integrante desse planejamento e desenvolvimento da cidade.

Nesse contexto, tem-se que a evolução do Direito Urbanístico brasileiro foi uma grande conquista para a sociedade brasileira na promoção da justiça social, com abertura de um espaço significativo para a participação popular na defesa de interesses sociais e direitos coletivos.

Assim, a elaboração e aprovação do Plano Diretor, de forma participativa, portanto, passou a ser uma condição *sine qua non* para alcançar a tão almejada cidade sustentável preconizada pelo Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade estabeleceu um prazo de cinco anos para que as cidades brasileiras com mais de vinte mil habitantes elaborassem ou revisassem, de forma participativa, seus Planos Diretores. Infere-se que esse tempo foi apropriado para desenvolver o planejamento do processo, de forma a proporcionar um espaço democrático, a fim de despertar, na população, uma consciência crítica para participar da construção de um plano em busca de uma cidade sustentável. Porém, a pesquisa mostrou que não foi o que aconteceu na cidade de São Luís, pois somente em meados de 2006, ou seja, faltando noventa dias para o término do prazo, é que a Prefeitura iniciou, formalmente, o processo de revisão do Plano, transformando esse processo numa verdadeira “maratona” a fim de atender o prazo previsto legalmente.

Foi demonstrado ainda que a participação da população no processo de revisão desse Plano Diretor foi baixa, sendo que somente 0,12% da população da cidade participou das discussões sobre os rumos a serem tomados, registrando-se, também, participação decrescente no decorrer do processo. Entende-se que o mínimo de participação deu-se em decorrência do pouco tempo dedicado ao andamento do processo, visto que noventa dias é um tempo muito curto para mobilizar e capacitar uma população de quase um milhão de habitantes, de forma que essas pessoas pudessem compreender, conscientemente, as razões do processo de revisão do Plano.

Apesar dessa baixa participação, o processo de revisão do Plano Diretor do município de São Luís, sob a ótica jurídica, foi formalmente exercido pela população em conformidade com o Estatuto da Cidade, pois a legislação não determina um percentual mínimo de participação a ser considerado.

No entanto, questiona-se até que ponto essa participação popular contemplou, nos eventos promovidos durante o processo de revisão do plano, a real necessidade das demandas de São Luís para que fosse considerada uma cidade sustentável?

Quanto à gestão participativa na implementação do novo Plano, essa parece distante de se concretizar, tendo como exemplo os planos parciais de execução, que na sua maioria, continuam parados no tempo, sendo que as

discussões realizadas não tiveram a participação da sociedade, ensejando em Ação Civil Pública, promovida em 2010 pelo Ministério Público Estadual, no caso referente as alterações da Lei nº 3.253 de 1992.

Nem sempre, a garantia da participação popular implica a efetividade do Plano Diretor. Esse foi formalmente participativo, mas materialmente inoperante, daí porque não corresponder efetivamente ao que se propõe o referido documento na sua natureza e objetivos.

Assim, a cidade de São Luís ainda tem muitos desafios a serem enfrentados em busca de um espaço que seja sustentável. Além do enfrentamento de quebra de paradigmas da gestão urbana tradicional para uma gestão democrática da cidade, há urgência na efetiva implementação desse Plano Diretor revisado, de modo a sanar ou minimizar os passivos provenientes da dinâmica de crescimento da cidade, especialmente nas últimas décadas, marcada por intensas transformações nas relações sociais, territorial e ambiental. Infere-se que a ineficácia da implementação desse plano tende a agravar a situação já configurada.

## 6. REFERÊNCIAS

APROVAÇÃO do Plano Diretor entra em contagem regressiva. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 10 ago. 2006. Geral, Municípios, p. 10.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Guia do Estatuto da Cidade**. Brasília, DF: 2006.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005a. Disponível em: <<http://www.barretos.sp.gov.br/planodiretor/arquivos/resolu%E7%E3o%2025%20-%20plano%20diretor.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2012

\_\_\_\_\_. Resolução nº 34, de 31 de julho de 2005b. Disponível em: <http://www.barretos.sp.gov.br/planodiretor/arquivos/resolu%E7%E3o%2034%20-%20plano%20diretor.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2012

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 05 maio 2011.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2000**. Brasil: IBGE, 2000. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31o/tabela13\\_1.shtm&paginaatual=1&uf=21&letra=S](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31o/tabela13_1.shtm&paginaatual=1&uf=21&letra=S)>. Acesso em: 25 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1978**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2013

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2013

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2009.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**. São Paulo: ed. Perspectiva, 2000.

CONCEIÇÃO, Suely Gonçalves da. **Estudo de caso: Plano Diretor de São Luís-MA**. São Luís-MA: Rede de avaliação e capacitação para implementação dos planos diretores participativos, 2009.

COSTA NETO, Nicolau Dino de Castro. **Proteção jurídica do meio ambiente: Florestas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. 1º ed. Barueri –SP: Manole, 2004.

ESPÍRITO SANTO, José Marcelo (Org.). **São Luís: uma leitura da cidade**. Prefeitura de São Luís / Instituto de Planificação da Cidade. São Luís: Instituto da Cidade, 2006.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006a.

FERNANDES, Edésio. O desafio dos planos diretores municipais. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006b.

FERNANDES, Ana Cristina; NEGREIROS, Rovená. Desenvolvimento Econômico, Divisão de Trabalho e Mudanças na rede urbana brasileira: do desenvolvimento ao Plano Real. In: FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Márcio Moraes (Org.). **Brasil urbano**. Rio de Janeiro: ed. Mauad, 2004.

FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Márcio Moraes. Brasil urbano: passado e futuro. In: FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Márcio Moraes (Org.). **Brasil urbano**. Rio de Janeiro: ed. Mauad, 2004.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. **Urbana, Ene**. 2002, vol.7, nº.30, p.43-59.

ISSN 0798-0523. Disponível em:

<[http://www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0798-05232002000100004&lng=es&nrm=iso](http://www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-05232002000100004&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 22 nov. 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

FREITAS, José Carlos de. O Estatuto de Cidade e o equilíbrio no espaço urbano. In FREITAS, José Carlos de (Coord. geral). **Temas de direito urbanístico 3**. São Paulo: ed. Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Meio ambiente urbano e sustentabilidade. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 12, n. 48, out./dez. 2007.

GUIMARAENS, Maria Etelvina Bergamasch. Legitimidade e participação no planejamento Urbano. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. Porto Alegre, v. 14, p. 46, out./nov. 2007.

LE CORBUSIER. *A Carta de Atenas*. Trad. Rebeca Scherer. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1993.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LOPES, José Antonio Viana (Coord.). **São Luís, Ilha do Maranhão e Alcântara: Guia de Arquitetura e Paisagem**. Ed. Bilíngüe. Sevilla, Espanha: Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, Junta de Andalucía, 2008.

LOPES, José Antonio Viana; NASCIMENTO, Lúcia Moreira do. **O Plano Municipal de Gestão do Centro Histórico de São Luís**. Anais do III Seminário Internacional Patrimônio e Cidade Contemporânea: políticas, práticas e novos protagonistas. Salvador - BA: CECRE/UFBA, 2004.

LOPES, Rodrigo. **A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades**. Rio de Janeiro: ed. Mauad, 1998.

LOPES, Raimundo. **Uma região tropical**. Rio de Janeiro: Fon-Fon e Seleta, fev., 1970.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 16. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: ed.Vozes, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. Atualizado por: AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO José Emmanuel. 35<sup>o</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MILARÉ, Edis. **Direito ambiental: a gestão ambiental em foco**. 6. ed. rev, atualizada e ampliada. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais: 2009.

MUMFORD, Lewis. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: ed. Martins Fontes, 2008.

OLIVEIRA FILHO, José Telmo de. O Estatuto da Cidade: fundamento e principais instrumentos. In: PAULA, Alexandre Sturion. **Estatuto da Cidade e o Plano Diretor**. São Paulo: Ed. Lemos & Cruz, 2007.

OKADA, Denise Setsuko. A constitucionalização da matéria ambiental – o direito às cidades sustentável em jogo. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Org.). **Direito Ambiental das cidades**. 2<sup>o</sup> ed rev e ampl. Rio de Janeiro: Lúmen Júris editora, 2009.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). **Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SÃO LUÍS. Lei n.º 4.611 de 2006. 2006a. Dispõe sobre a formação do Conselho da Cidade de São Luís e o fundo municipal do Conselho da cidade e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.saoluís.gov.br>>. Acesso em: 05 maio 2011

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.669, de 11 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor do município de São Luís e dá outras providências. 2006b. Disponível em: <<http://www.gepfs.ufma.br/legurb/LEI%204669.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório final**: processo de revisão do Plano Diretor de São Luís-MA: 2006c.

\_\_\_\_\_. Lei 3.253, de 29 de dezembro de 1992. Dispõe sobre o zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.gepfs.ufma.br/legurb/LEI%203253.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2011.

RIBEIRO JÚNIOR, José Reinaldo Barros. **Formação do espaço urbano de São Luís**: 1612–1991. São Luís: Edições FUNC, 1999.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. 2. reimpr. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo, Malheiros Editores, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30<sup>o</sup> ed. rev. e atual. São Paulo, Malheiros Editores, 2008.

SILVA LEME, Maria Cristina (Coord). **Urbanismo no Brasil: 1895-1965**. São Paulo: ed. Studio Nobel, 1999.