



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO
MARANHÃO**

Universidade Federal do Maranhão
Agência de Inovação, Empreendimento, Pesquisa, Pós-Graduação e Internacionalização
Centro de Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação Mestrado em Geografia



ANDRÉ RODRIGUES DE FREITAS

**SEGREGAÇÃO, ESPAÇO E TERRITORIALIDADE:
Relações de influências do Plano Diretor Municipal na São Luís contemporânea**

Área de Concentração: Ambiente e Análise Espacial

São Luís - MA
Dezembro/2023

ANDRÉ RODRIGUES DE FREITAS

**SEGREGAÇÃO, ESPAÇO E TERRITORIALIDADE:
Relações de influências do Plano Diretor Municipal na São Luís contemporânea**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Maranhão – PPGGeo/UFMA como requisito a obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Ambiente e Análise Espacial.

Orientadora: Dra. Júlia Kátia Borgneth Petrus.

São Luís - MA
Dezembro/2023

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo autor.
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Freitas, André Rodrigues de.

SEGREGAÇÃO, ESPAÇO E TERRITORIALIDADE: Relações de influências do Plano Diretor Municipal na São Luís contemporânea / André Rodrigues de Freitas. - 2023.

129 f.

Orientadora: Júlia Kátia Borgneth Petrus.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, MA, 2023.

1. Dinâmica do espaço. 2. Expansão urbana. 3. Planejamento urbano. 4. Segregação espacial. 5. Territorialidades. I. Petrus, Júlia Kátia Borgneth. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pois sem ele seria impossível. Aos meus pais, Juvêncio Borba de Freitas Neto (*in memoriam*) e Ana Helena Rodrigues de Freitas, pela vida e ensinamentos diversos ao longo de toda a minha existência. Aos meus avós paternos (*in memoriam*), José de Almeida Freitas e Luiza Rosa Freitas, que de longe, são reflexo de tudo que sou e a eles eu devo, sem exageros, tudo; meus avós maternos, João Antônio Rodrigues dos Santos (*in memoriam*) e Antônio Vieira da Silva Santos, que sempre foram, além de família, um lugar de segurança e a que, carinhosamente, chamo de Papai e Mamãe.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Maranhão: José Aquino, Zulimar Marita, Marcos Nicolau da Silva e Helen Barreto. Também à Profa. Kárita Araújo da UNEMAT que nos presenteou com sua sabedoria e conhecimentos acerca do método e da geografia.

À banca de qualificação e defesa, professores Dr. Magno Vasconcelos (UEMA) e Dr. Antonio Cordeiro Feitosa (UFMA), que de forma única, atribuíram observações e novas possibilidades à pesquisa e também sobre o diálogo que, acredito eu, ser função primeira da academia. Também à Professora Dra. Júlia kátia Borgneth Petrus que além de orientar, contribuiu na construção do referencial teórico desta pesquisa durante a disciplina de Planejamento e gestão do território urbano, foco central desta dissertação.

Aos especialistas que contribuíram de forma assertiva a cidade e o Plano Diretor, na forma de entrevistas: Dr. José Guilherme Zagallo e Dr. Horácio Sant'Ana Júnior (UFMA), além dos Professores Dr. Luiz Eduardo Neves dos Santos (UFMA) que, assim como eu, tratou do embate político do Plano Diretor ludovicense; e, não menos especial, a figura ícone para mim, arquiteto e urbanista, que desde a monografia contribui direta e indiretamente para com minha escrita acadêmica: Dr. Carlos Frederico Lago Burnett (UEMA). Tais entrevistas abriram um diálogo propício acerca da teoria e da prática sobre a legislação urbana que atende pelo nome de plano diretor. Meu muito obrigado.

Aos colegas de turma, em especial Raymara Fernanda, e aos amigos que em *off* contribuem para a manutenção persistente do conhecimento. Aos meus irmãos, Lucas e Pedro Paulo; aos sobrinhos, João Pedro, Rafael, Gabriel e o pequeno guerreiro, Leonardo; e a equipe do Hospital de Referência Oftalmológica, em especial o Dr. Lucas Valadão, que garantiram a saúde dos meus olhos até o momento e que ouvia curiosamente sobre a questão do plano diretor.

Obrigado!

ANDRÉ RODRIGUES DE FREITAS

**SEGREGAÇÃO, ESPAÇO E TERRITORIALIDADE:
Relações de influências do Plano Diretor Municipal na São Luís contemporânea**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Maranhão, Departamento de Ciências Humanas, como requisito a obtenção do título de Mestre.

Aprovado em: 12/12/2023

BANCA EXAMINADORA

Dra. Júlia Kátia Borgneth Petrus

Orientadora

Universidade Federal do Maranhão - UFMA

Dr. Antônio Cordeiro Feitosa

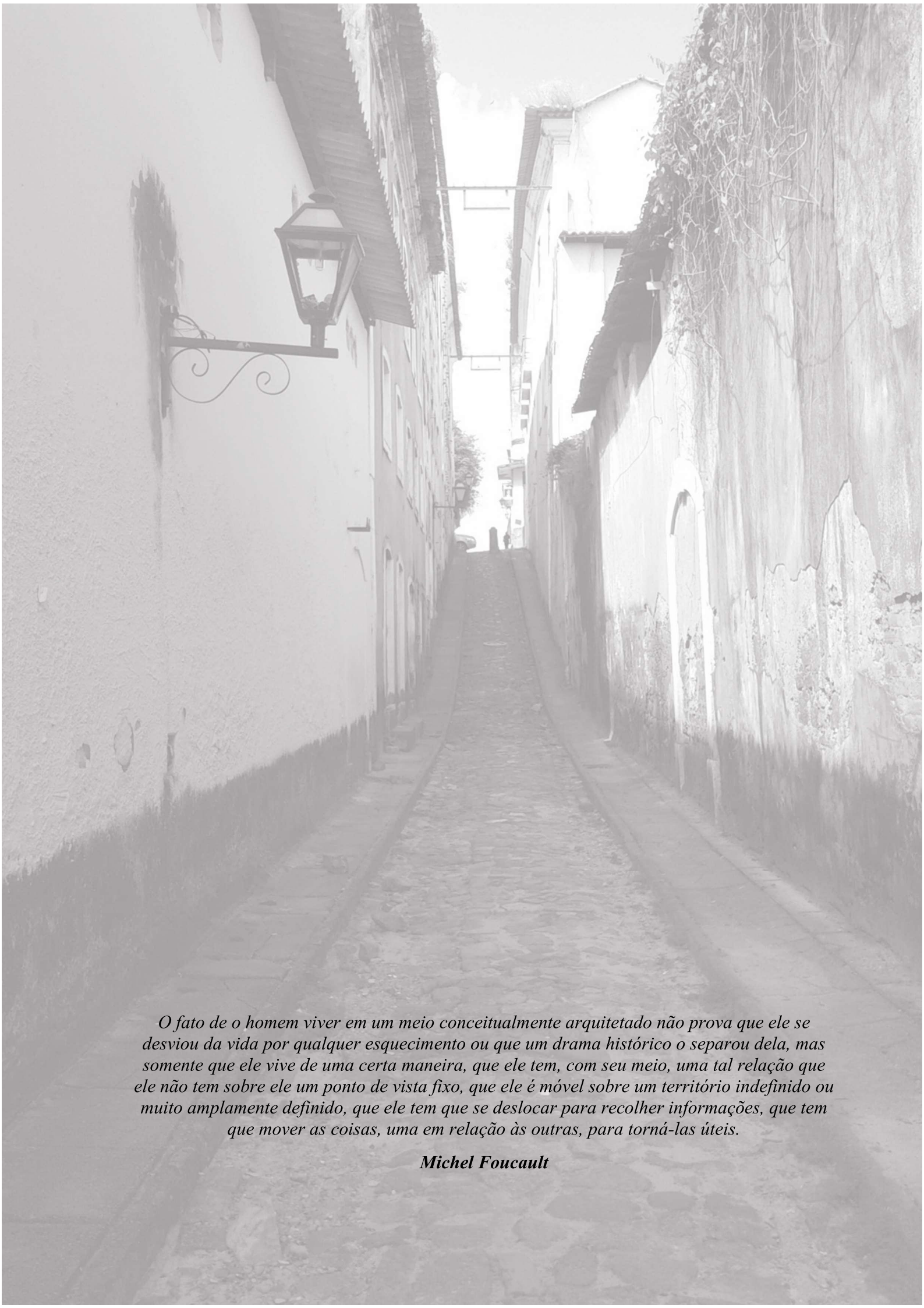
Membro Interno

Universidade Federal do Maranhão - UFMA

Dr. Magno Vasconcelos Pereira Júnior

Membro Externo

Universidade Estadual do Maranhão - UEMA



O fato de o homem viver em um meio conceitualmente arquitetado não prova que ele se desviou da vida por qualquer esquecimento ou que um drama histórico o separou dela, mas somente que ele vive de uma certa maneira, que ele tem, com seu meio, uma tal relação que ele não tem sobre ele um ponto de vista fixo, que ele é móvel sobre um território indefinido ou muito amplamente definido, que ele tem que se deslocar para recolher informações, que tem que mover as coisas, uma em relação às outras, para torná-las úteis.

Michel Foucault

Segregação, espaço e territorialidade: Relações de influências do Plano Diretor Municipal na São Luís contemporânea.

RESUMO

São Luís é palco de diversidade cultural e demonstra aspectos socioambientais que a colocam sob visibilidade turística, política e acadêmica durante boa parte de sua história. Os processos industriais, em meio ao século XX, tornam a cidade cenário para grandes transformações delimitadas por articulações do urbano, a relação com o rural e o pós 1950, período que determina mudanças na capital e traz problemas da modernidade, como o surgimento de novas divisões (emancipações políticas, surgimento de bairros, etc.), grandes empreendimentos de infraestrutura urbana e mobilidade, bem como o aumento acentuado da população e o surgimento de áreas marginalizadas. Nesse sentido, estabeleceu-se três períodos para a análise: anterior à 1950, entre 1950-1990 e pós 1990. Esta pesquisa teve por objetivo geral analisar o processo de ocupação, a relação de expansão urbana e políticas públicas de planejamento, e as influências sobre o território da capital do Estado do Maranhão através do Plano Diretor Municipal. Comparou-se relações intraurbanas e suas expansões ao longo das últimas décadas, para então definir influências no processo de territorialização da cidade que gera conflitos sociais, a escassez de debates sobre a política urbana e a paradoxal espacialização contemporânea da cidade Patrimônio da Humanidade. A pesquisa parte de um estudo empírico, de abordagem quali-quantitativa, natureza básica, objetivo descritivo e procedimentos de estudo de caso. Após a revisão bibliográfica, a pesquisa passou à análise de documentos e ao entendimento da relação socioespacial da cidade, com entrevistas semiestruturadas junto a personalidades como: Frederico Burnett (UEMA), Luiz Eduardo Santos (UFMA), Horário Sant'Ana (UFMA) e Guilherme Zagallo (OAB), para então demonstrar o processo de ocupação, as políticas públicas de planejamento urbano e as influências sobre o território de São Luís ao longo dos anos e o entrave que leva à aprovação da Lei n.º 7.122/2023. Por justificativa, temos a necessidade de se entender o fluxo de transformações e a problemática do uso e ocupação da cidade, com modificações do meio urbano em função do desenvolvimento e expansões que tardam em resoluções desse meio. Como resultado, temos que São Luís está passível ao planejamento na construção de um desenvolvimento fictício sem o reconhecimento dos problemas urbanos, de um debate social de seus territórios, de um reflexo atualizado desta sociedade e dos fluxos socioespaciais que são precedentes recorrentes do planejamento urbano. Reflexo apontado na aprovação do Plano Diretor, em 1º de março de 2023, quase 17 anos após o anterior, negando, dentre outras, posições contrárias a este por movimentos sociais organizados e o próprio Ministério Público, reafirmando uma estrutura dominante com participação de entes públicos e da elite de capital privado.

Palavras-chave: Dinâmica do espaço; Expansão urbana; Planejamento urbano; Segregação espacial; Territorialidades.

Segregation, space and territoriality: Relations of influences of the Municipal Master Plan in contemporary São Luís city.

ABSTRACT

São Luís is the scene of cultural diversity and demonstrates socio-environmental aspects that placed it under tourist, political and academic visibility during a good part of its history. Industrial processes, in the middle of the 20th century, made the city the setting for major transformations delimited by urban articulations, the relationship with the rural and the post 1950s, a period that determines changes in the capital and brings problems of modernity, such as the emergence of new divisions (political emancipations, emergence of neighborhoods, etc.), large developments in urban infrastructure and mobility, as well as the sharp increase in population and the emergence of marginalized areas. In this sense, three periods were established for the analysis: before 1950, between 1950-1990 and after 1990. This research had the general objective of analyzing the occupation process, the relationship between urban expansion and public planning policies, and the influences over the territory of the capital of the State of Maranhão through the Municipal Master Plan. Intraurban relations and their expansions over the last few decades were compared, in order to define influences on the process of territorialization of the city that generates social conflicts, the scarcity of debates on urban policy and the paradoxical contemporary spatialization of the World Heritage city. The research starts from an empirical study, with a quali-quantitative approach, basic nature, descriptive objective and case study procedures. After the bibliographic review, the research proceeded to the analysis of documents and the understanding of the socio-spatial relationship of the city, with semi-structured interviews with personalities such as: Frederico Burnett (UEMA), Luiz Eduardo Santos (UFMA), Horace Sant'Ana (UFMA) and Guilherme Zagallo (OAB), to then demonstrate the occupation process, public urban planning policies and influences on the territory of São Luís over the years and the obstacle that led to the approval of Law n.º 7.122/2023. For justification, we have the need to understand the flow of transformations and the problematic of the use and occupation of the city, with modifications of the urban environment in function of the development and expansions that delay in resolutions of this environment. As a result, we have that São Luís is subject to planning in the construction of a fictitious development without the recognition of urban problems, of a social debate of its territories, of an updated reflection of this society and of the socio-spatial flows that are recurrent precedents of urban planning. Reflection pointed out in the approval of the Master Plan, on March 1, 2023, almost 17 years after the previous one, denying, among others, positions contrary to this by organized social movements and the Public Ministry itself, reaffirming a dominant structure with the participation of public entities and the private capital elite.

Keywords: Space dynamics; Urban expansion; Urban planning; Spatial segregation; Territorialities.

Lista de tabelas

Tabela 1- População de São Luís - Censos 1950 a 2010.....	31
--	----

Lista de quadros

Quadro 1: Urbanização em São Luís	33
Quadro 2: Síntese dos tipos de urbanização observados em São Luís – MA	34
Quadro 3: Zoneamento de São Luís.....	35
Quadro 4: Síntese comparativa dos Planos de 1958 e 1975	52
Quadro 5: Síntese dos Planos Diretores de 1992 e 2006	57
Quadro 6: Áreas do Município de São Luís conforme o PD 2006, PL 2019 e PL 2022	84
Quadro 7: Índice de qualidade do ar e efeitos à saúde (parâmetro brasileiro).....	88
Quadro 8: Estrutura do índice de qualidade do ar (parâmetro brasileiro).....	88

Lista de figuras e imagens

Figura 1: Mapa de localização do Município de São Luís - MA	22
Figura 2: Área Itaqui-Bacanga sob ótica das UDHs	43
Figura 3: Carta temática UDHs (bairros) por faixas de vulnerabilidade social (2000 - 2010)	45
Figura 4: Zoneamento municipal – Lei n.º 3.252/1992; Destaque da ZIS 2	46
Figura 5: Macrozona Urbana e Ambiental – Lei n.º 4.669/2006	47
Figura 6: Delimitação de zonas e Macrozoneamento urbano – Lei n.º 7.122/2023	48
Figura 7: Número de prédios construídos em São Luís/MA (1975-2005).....	50
Figura 8: Reconstituição do Zoneamento Municipal de São Luís (1936) - Decreto n.º 217, de 19 de dezembro de 1936	53
Figura 9: Simplicio Araújo, então secretário de estado (2021), sobre o atraso na aprovação do Plano Diretor Municipal ludovicense	60
Figura 10: Sobre a jurídica e a implicação social desta demora	61
Figura 11: Honorato Fernandes, vereador, alerta para as implicações da diminuição da Zona Rural, proposta pelo novo Plano Diretor que aumenta em 40% a Zona Urbana em área, hoje, rural.....	62
Figura 12: Região do São Francisco e Ponta D'Areia, aerofotografia (1967) e imagem de satélite (2023)	68
Figura 13: Guilherme Zagallo palestra em frente à câmara; Na sessão do dia 1º de março o Estatuto da Cidade é erguido simbolicamente pelo MDI	82

Lista abreviações e siglas

ACID	Associação Comunitária Itaqui-Bacanga
BNH	Banco Nacional da Habitação
Cia.	Companhia
CONCID	Conselho da Cidade
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DIIE	Departamento da Informação e Inteligência Econômica
EMAP	Empresa Maranhense de Administração Portuária
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCID	Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbano e Rural
IPEA	Instituto de Pesquisa Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LZ	Lei de Zoneamento
MDI	Movimento em Defesa da Ilha
MPE	Ministério Público do Estado do Maranhão
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PD	Plano Diretor
PDM	Plano Diretor Municipal
PIB	Produto Interno Bruto
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SEPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento
UDH	Unidades de Desenvolvimento Humano
UNDB	Unidade de Ensino Superior Dom Bosco
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 Estrutura dos capítulos	20
1.2 Delimitações da pesquisa	21
2. CAPITALISMO E INFLUÊNCIA SOBRE O ESPAÇO GEOGRÁFICO	23
2.1 Poder, mercado e capital	23
2.2 Industrialização e visibilidade	26
2.3 Expansão <i>versus</i> crescimento	37
3. PRODUÇÃO DO ESPAÇO, TERRITÓRIO E SEGREGAÇÃO LUDOVICENSE	50
3.1 São Luís socioespacial e influência urbana	50
3.2 A política do espaço urbano em São Luís	58
3.3 Território, segregação e a relação com o urbano	67
4. ESPACIALIDADES E CONFLITOS DO URBANO	72
4.1 Planejamento, Plano Diretor e Caos	72
4.2 Do marco, da lei e do porvir	79
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
REFERÊNCIAS	98
APÊNDICES	106
ANEXOS	116