



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓSGRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SOCIOESPACIAL E REGIONAL**

RICARDO HENRIQUE DE SOUSA COSTA

O DESENVOLVIMENTO DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E EM SÃO

LUÍS – MA: Análise da influência estatal planejada na formação da Lagoa da Jansen.



RICARDO HENRIQUE DE SOUSA COSTA

O DESENVOLVIMENTO DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E EM SÃO

LUÍS – MA: Análise da influência estatal planejada na formação da Lagoa da Jansen.

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, como pré-requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento, Estado e Diversidade Regional

Orientador: Prof. Dr. Alex Oliveira de Souza

RICARDO HENRIQUE DE SOUSA COSTA

O DESENVOLVIMENTO DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E EM SÃO

LUÍS – MA: Análise da influência estatal planejada na formação da Lagoa da Jansen.

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, como pré-requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento, Estado e Diversidade Regional

Orientador: Prof. Dr. Alex Oliveira de Souza

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alex Oliveira de Souza (**Orientador**)
Doutorem Urbanismo
Universidade Estadual do Maranhão

Prof^aDr^a Grete Soares Pflueger
Doutora em Urbanismo
Universidade Estadual do Maranhão

Prof. Dr. Juarez Soares Diniz
Doutor em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

A meu avô, João Pinto Costa
Um Verdadeiro Pai
In memoriam

AGRADECIMENTOS

Ao nosso olhar, o ato de agradecer se expressa como uma das mais nobres manifestações humanas. É como um antônimo de egoísmo, ação distante do egocentrismo e da pobreza de espírito. É respeitar a existência do próximo.

Então agradeço inicialmente ao alvo de meu respeito e admiração. Aquele que me deu a vida, amado da minha alma, criador de todas as possibilidades do ato de sonhar. Agradeço a Deus.

Agradeço ao apoio mais do que importante de minha família, representado principalmente nas palavras e atitudes do meu avô João Pinto Costa, na compreensão e paciência de minha mãe Ana Lúcia, e a minha irmã Érica Rafaelle, no apoio em momentos que o cansaço e as dores dos meus braços me impediam de digitar este trabalho.

Agradeço ao incentivo, companheirismo, “empurrões”, amizade, respeito, amor e apoio incondicional de minha namorada, Jozenilma Lindoso Matos. Sem ela, tudo seria mais difícil, mais solitário e mais dolorido do que me foi.

Agradeço à amizade e o companheirismo de Maxuel, Ellen, Jaciene, Maria, Paulo, Ruy, Marlene, Wendel, Leila, Afredo e Graziela. Com esses, foram dois anos e alguns meses dividindo objetivos de vida e angústias.

Nesta etapa de minha vida, agradeço a amigos como: Maxuel, Hawbertt, Israel, Lucas, Carlos Aurélio, Jerry e Márcio Camelo.

Agradeço também a equipe de Professores do PPDSR, ao meu Orientador Alex Oliveira, a coordenação do Programa, e o secretariado. Pela compreensão quando as dificuldades nesta pesquisa surgiram, dentre outras atitudes nobres.

Agradeço ainda a Universidade Federal do Maranhão - UFMA que apoiou a minha qualificação acadêmica e profissional, me concedendo o afastamento de minhas funções para a dedicação integral neste mestrado. Do mesmo modo, agradeço a Secretária de Estado de Educação SEDUC por ter me concedido o mesmo direito.

Por fim, muito obrigado, àqueles que direta ou indiretamente ajudaram ou simplesmente torciam para que este trabalho fosse repleto de êxito, sem que talvez chegasse ao meu saber.

RESUMO

Este trabalho analisa o planejamento urbano enquanto mecanismo de construção do espaço citadino e, em paralelo, suas relações com a produção e configuração da paisagem da Lagoa da Jansen em São Luís do Maranhão. Para tanto, aborda, em um formato histórico dialético, somado às contribuições geográficas, o processo de desenvolvimento institucional do planejamento para áreas urbanas no Brasil, reconhecendo o peso econômico e político em seu direcionamento. Tem como recorte espacial a Lagoa da Jansen, e parte do seu entorno, a qual se apresenta como um ecossistema de origem antrópica (formada em meados da década de 1970), resultante de expansão urbana inconsequente, que se ampara na prerrogativa de atender, prioritariamente, aos anseios do sistema capitalista de mercado. Tais processos costumam colocar às margens das decisões, inerentes ao ordenamento territorial, atores constituintes de alguns territórios que, outrora utilizados como meio de sustento e moradia espontânea, geralmente passam a servir como produto de mais valia (acumulação de riquezas) para o capital especulativo imobiliário. Habitualmente, esses processos contam com a intervenção do Estado, que através de seus atos normativos e operacionais, na ordenação do espaço, valoriza e desvaloriza certas áreas. Nesse sentido, constitui-se como objetivo principal deste estudo, analisar a relação entre o planejamento urbano de São Luís e a formação da Lagoa da Jansen; buscando compreender as implicações conjunturais, a nível nacional, na qual a capital maranhense estava inserida, em momentos relevantes de sua expansão, e também local. Fora utilizada como principal hipótese a de que o planejamento para áreas urbanas, no mundo ocidental, tem sido norteado por um modelo desenvolvimentista oriundo de nações ditas de “primeiro mundo”; situação na qual a capital do Maranhão, historicamente, esteve, e ainda encontra-se, inserida, uma vez que, mesmo em sua história recente, a mesma ainda sofre com influências externas na sua configuração socioespacial; evidentemente, em um quadro readequado ao contexto neoliberal, junto às relações econômicas, bem como de produção do espaço.

Palavras chaves: Planejamento Urbano, Lagoa da Jansen, São Luís.

ABSTRACT

This paper analyzes urban planning while building mechanism of city space and, in parallel, its relations with the production and landscape setting Jansen Lagoon in São Luís. Therefore, addresses in a dialectical historical format, together with the geographical contributions, the institutional development process of planning for urban areas in Brazil, recognizing the economic and political weight in his direction. Its spatial area the Jansen Lake, and part of its surroundings, which is presented as an ecosystem of anthropogenic origin (formed in mid-1970), resulting from reckless urban sprawl, which is supported by the right to serve, primarily , the wishes of the capitalist market system. Such processes usually place on the banks of the decisions inherent in land use planning, constituents of some territories actors, once used as a means of sustenance and spontaneous housing, usually come to serve as a product of added value (wealth accumulation) for the real estate speculative capital . Usually, these processes rely on state intervention, which through its normative and operational actions, the ordering of space, value and devalues certain areas. In this sense, it constitutes the main objective of this study was to analyze the relationship between urban planning of São Luís and the formation of the Jansen Lake; seeking to understand the cyclical implications, at national level, in which the capital of Maranhão was inserted at relevant moments of its expansion, and also location. It had been used as the main hypothesis that planning for urban areas in the western world, has been guided by a developmental model coming from said nations "first world"; situation in which the Maranhao capital historically been, and still is inserted, since, even in its recent history, it still suffers from external influences in their socio-configuration; of course, in a frame reconfigured the neoliberal context, along with economic relations and production space.

Key words: Urban Planning, Jansen Lake, São Luís

LISTA DE SIGLAS

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
AERODATA – Engenharia de Aerolevantamentos S.A.
ALUMAR – Alumínio Maranhão
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Mundial
BNH – Banco Nacional da Habitação
CAEMA – Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão
CESBs – Companhia Estadual de Abastecimento
CIAM – Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna
COHAB – Companhia de Habitação Popular
CORREIOS – Empresa Brasileira de Telégrafos
CURA – Comunidade Urbana para a Renovação Acelerada
DER-MA – Departamento de Estradas de Rodagens do Estado do Maranhão
DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento
EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
FE – Fundo Especial
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FISANE – Fundo Nacional de Saneamento
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
GEIPOT – Grupo executivo de integração da política de Transportes
IBGE – Instituto de Geografia e Estatística
ICM – Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias
IPI – Imposto sobre produtos industrializados
IR – Imposto de Renda
LABOHIDRO – Laboratório de Hidrobiologia da UFMA
ORTN – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional

OTNs – Obrigação do Tesouro Nacional
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PDP – Plano Diretor Participativo
PELJ – Parque Ecológico da Lagoa da Jansen
PETROBRÁS – Petróleo Brasileiro S.A
PLANASA – Plano Nacional de Saneamento
PNCCPM – Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio
PNDs – Planos Nacionais de Desenvolvimento
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PROSPEC – Prospecções e aerolevantamentos S.A.
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SEMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais
SEMURH – Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SESP – Serviço Especial de Saúde Pública
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SFN – Sistema Financeiro do Saneamento
SINFRA – Secretaria de Estado de Infraestrutura
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO – Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE– Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUDESUL– Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul
SURCAP – Sociedade de Melhoramentos e Urbanismo da Capital
UEMA – Universidade Estadual do Maranhão
UFMA – Universidade Federal do Maranhão
VALE – Companhia Vale do Rio Doce

LISTA DE FIGURAS

Figura 01:	Avenida Ana Jansen (antiga Av. Maestro João Nunes).....	17
Figura 02:	Vista aérea da Lagoa da Jansen, São Luís – MA	19
Figura 03:	Vista de parte do legado das reformas de Haussmam – Paris.....	33
Figura 04:	Vilas sobre as montanhas no Irã – Oriente Médio (Ásia).....	39
Figura 05:	Vila em Mali – África.....	41
Figura 06:	Prática esportiva (ciclismo) no Parque Estadual da Lagoa da Jansen.....	43
Figura 07:	Segregação e resistência de construções modestas em espaço já valorizado (Bairros Ponta D'areia e ao fundo Renascença I, entorno da Lagoa da Jansen).....	49
Figura 08:	Terra do Sol, bairro planejado (Minha Casa Minha Vida) na cidade de Bacabal – MA (perfuração de valas para saneamento após conclusão de asfaltamento).....	55
Figura 09:	Principais leis ambientais do Brasil (relacionadas ao ambiente urbano).....	60
Figura 10:	Distribuição federativa da arrecadação própria dos entes federados – 1960 a 2000.....	66
Figura 11:	Vista aérea da Ilhinha, bairro de ocupação espontânea, distante apenas 4 km do Centro de São Luís.....	69
Figura 12:	Crescimento populacional de São Luís – MA 1960/200.....	70
Figura 13:	Taxa de crescimento anual da população de São Luís- MA-1960/2000 (%).....	72
Figura 14:	Convênios através do PNCCPM em São Luís.....	73
Figura 15:	Aplicações do programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio – 1976 a 1982 – por regiões.....	81
Figura 16:	Localização da área de estudo.....	84
Figura 17:	Recorte espacial em estudo.....	85
Figura 18:	Igarapé Ana Jansen, características ambientais antes da formação da laguna 1974.....	88
Figura 19:	Lagoa da Jansen já formada, configuração no ano de 1988.....	89
Figura 20:	Alguns estudos realizados sobre a Lagoa da Jansen	90
Figura 21:	Lagoa da Jansen já configurada (2000).....	91
Figura 22:	Lagoa da Jansen e seu entorno urbanizado.....	92
Figura 23:	Alargamento da Rua do Egito (Centro de São Luís).....	94
Figura 24:	Mapa com as propostas viárias do Plano de Expansão de São Luís (1958)..	97
Figura 25:	Mapa com propostas para a área da Lagoa da Jansen apresentadas no Plano de Expansão de São Luís (1958).....	97
Figura 26:	Inauguração da Ponte José Sarney (fevereiro, 1970).....	98
Figura 27:	Ponte José Sarney (São Francisco).....	101
Figura 28:	Travessia da ponta do São Francisco para o centro.....	102
Figura 29:	Zoneamento na área da Lagoa da Jansen, conforme Plano diretor de 1974..	107

Figura 30:	Zoneamento na área da Lagoa da Jansen, conforme Plano Diretor de 1981.	109
Figura 31:	Zoneamento na área da Lagoa da Jansen, conforme Plano Diretor de 1992.	111
Figura 32:	Retirada das palafitas da Lagoa da Jansen. 1992.....	115
Figura 33:	Resumo dos espaços desportivos construídos na intervenção de 2001.....	)
Figura 34:	Localização dos pontos de lançamento de esgoto na laguna.....	!
Figura 35:	Ocupação espontânea e moradias não legalizadas no São Francisco.....	126
Figura 36:	Concretização da laguna enquanto espaço de lazer e turismo.....	128
Figura 37:	Processo de verticalização acompanhando o entorno da Lagoa da Jansen....	131
Figura 38:	Palafitas no espelho d'água da Lagoa da Jansen, em 1992.....	133
Figura 39:	Palafita legalizada, restaurante dentro da área do Parque Estadual.....	133

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	09
LISTA DE FIGURAS.....	
11INTRODUÇÃO.....	1
5	
 1 CONCEPÇÕES DE PLANEJAMENTO URBANO:Ponderações	
Teóricas.....	28
1.1 Matrizes do Planejamento Urbano: da Europa ao Brasil	29
1.2 Concepções de Planejamento Urbano.....	35
1.3 Zoneamento e Segregação Socioespacial Urbana.....	39
1.4 Estado, Economia e Planejamento Urbano.....	43
1.5 Cidade e a tentativa de planejá-la	50
 2DESENVOLVIMENTO DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E EM SÃO	
LUÍS – MA.....	53
2.1 Fundamentos do Planejamento Urbano no Brasil: condicionantes para São	
Luís.....	54
2.2 A construção do planejamento urbano no Brasil: da Era Vargas à década de	
1970.....	62
2.3 Condicionantes históricos para a construção do espaço urbano de São	
Luís.....	67
2.4 A consolidação do Plano Diretor no Brasil e sua implantação em São	
Luís.....	74
2.5 Desarticulação entre as políticas urbanas: dos PNDs a matriz	
neoliberal.....	77

3 FORMAÇÃO DA LAGOA DA JANSEN NO CONTEXTO DE EXPANSÃO E REFORMAS URBANAS EM SÃO LUÍS.....	82
3.1 A Localização e histórico da Lagoa da Jansen	83
3.2 Análise dos principais legados do Plano de Ruy mesquita para a formação da Lagoa da Jansen	83
3.3 A construção dos bairros São Francisco e Ponta D’Areia: ocupação de áreas próximas a Lagoa da Jansen.....	98
4 CONFIGURAÇÃO SOCIOESPACIAL DA LAGOA DA JANSEN: da ocupação espontânea à especulação imobiliária.....	103
4.1 Legislação urbanística e principais ações de Estado sobre a Lagoa da Jansen.....	103
4.1.1 Planos diretores, contribuição para a configuração da área de entorno da laguna.....	105
4.1.2 Criação do Parque Ecológico da Lagoa da Jansen – 1988.....	112
4.1.3 Os planos de revitalização ambiental para a Lagoa da Jansen e a retirada dos palafitados.....	114
4.2 Lagoa da Jansen: problemas ambientais e perspectiva.....	120
4.3 Lagoa da Jansen; qual sua função?.....	124
4.3.1 Função de espaço para excluídos socialmente.....	125
4.3.2 Função de ambiente para o entretenimento, turismo, esporte e lazer.....	127
4.3.3 Função de uso paisagístico para a especulação imobiliária.....	130
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	135
REFERÊNCIAS.....	140

INTRODUÇÃO

Estudar o espaço urbano, sobretudo o contemporâneo, vem exigindo dos pesquisadores uma atenção maior a cada dia. Isso devido, basicamente, ao aumento da complexidade dos problemas oriundos das crises, imperfeições ou mesmo resultados inerentes à lógica capitalista de mercado, que vem orientando consideravelmente a produção espacial do mesmo modo que tem ditado modelos globalizados de desenvolvimento econômico que perpassam as fronteiras de países a nível mundial e que trazem em seu bojo, dentre outros, a renegação das particularidades históricas de cada lugar.

Implantado pela maioria dos Estados Nações, o sistema produtivo vigente possui relação direta com as consequências, em larga escala, das transformações espaciais e sociais, especialmente em dois processos: a constante urbanização que se instaurou a nível mundial, e o dinamismo dos problemas relacionados a esse fenômeno.

Atualmente cerca de 80% da população do Brasil reside em áreas urbanas (IBGE, 2013), e a despeito das particularidades, regionalidades e configurações próprias de cada local, as cidades brasileiras apresentam problemas comuns que foram agravados, ao longo dos anos, pela falta de um planejamento socioespacial que reconheça as dificuldades locais da população, reformas fundiárias no campo e controle democrático sobre o uso e a ocupação do solo urbano (BRASIL, 2004).

Neste aspecto, a busca por novas propostas e soluções para as consequências advindas desse fenômeno (a urbanização), bem como a procura por novos olhares para abordagens de temas, já consagrados, diante dessa questão, tornam-se cada vez mais relevantes, tanto para os já renomados estudiosos como para os novos pesquisadores que, mesmo pertencentes a diferentes áreas de conhecimento, vêm contribuindo para os estudos do meio urbano.

Nesse sentido, a questão central desta pesquisa, ou seu objeto de estudo, está na análise da relação entre o planejamento urbano, enquanto mecanismo de construção e

readequação do espaço citadino de São Luís, e a formação da Lagoa da Jansen; buscando, para tanto, compreender as implicações conjunturais a nível nacional, na qual a capital maranhense estava inserida, em momentos relevantes de sua expansão urbana.

Compreendido a questão central da pesquisa, delimitou-se como recorte espacial de estudo a Lagoa da Jansen e parte do seu entorno¹; um ecossistema estuarino de origem antrópica (consequência da ação humana), que traz como uma de suas principais características a desigualdade socioespacial em seu entorno. Construída durante as últimas quatro décadas e estruturada a partir do início da década de 1980, representa, para nós, um dos resultados mais relevantes da nova forma de organização espacial de São Luís.

Formada no ano de 1974 (COELHO, 2002, LABOHIDRO, 2002), a partir das construções das avenidas Ana Jansen² (Figura 01) e Colares Moreira, que já eram previstas em um dos principais planos expansionistas para a cidade, o qual será estudado nesta oportunidade, o Plano de Expansão Urbana de São Luís, do Engenheiro Ruy Ribeiro de Mesquita³, que fora apresentado no ano de 1956 e reapresentado, com grande visibilidade local em 1958.

Envolvida em um contexto de planos e reformas para expansão da cidade, a Lagoa da Jansen não tivera sua formação planejada; pelo contrário, surgiu como um resultado desagradável aos olhos dos que, na realidade, queriam aterrar o igarapé que lhes dera origem, pois entendiam aquela área de mangue (de 169 ha) como um potencial loteamento, a exemplo do que já vinha ocorrendo com o Igarapé Jaracati, o qual tinha sido aterrado e dado origem ao bairro Renascença I, naquele contexto tal região se tornava uma fronteira de expansão com potencial de valorização imobiliária, com potencial de valorização em curto prazo na chamada “nova São Luís”, dentre os motivos para tal, se destaca a proximidade da orla marítima, primordialmente com a praia da Ponta D’areia (a primeira no sentido centro costa litorânea) além de apresentar proximidade relevante da área central da cidade.

Sob uma política de planejamento urbano que se apresentava ao mesmo tempo centralizada na esfera federal e desarticulada entre os entes federativos da República, através de seus respectivos órgãos e destes com os municípios, a área da Lagoa da Jansen fora

¹ O recorte espacial deste trabalho fica esclarecido no tópico 3.1 do terceiro capítulo.

² Originalmente, essa avenida denominava-se Maestro João Nunes, com a mudança de nomenclatura após tantos anos homenageando o maestro, alguns estabelecimentos chegam a apresentar os dois nomes em seus endereços.

³ Ruy Ribeiro de Mesquita era o diretor do Departamento Estadual de Estradas e Rodagens naquela época (gestão do prefeito Emiliano Macieira), foi o criador do Plano de Expansão da Cidade de São Luís de 1956, reapresentado com grande repercussão em 1958; o mesmo será estudo no terceiro capítulo desta dissertação, dentre as discussões será destacado que tal projeto tinha como eixo central a criação de uma nova malha viária, e que mesmo não sendo completamente implementado, fundamentará parte do Plano Diretor de 1974 e várias intervenções no espaço da cidade até a década de 1990. (MESQUITA, 1958, VASCONSELOS, 2014).

escolhida como recorte espacial deste estudo por apresentar em uma mesma localidade características típicas da urbanização assentada em uma política nacional de desenvolvimento urbano que via no planejamento urbano uma possibilidade mecânica para ordenar a urbanização brasileira, onde planos diretores e zoneamento urbano não participativos colaboram para o surgimento de problemas como: ocupações espontâneas em lugares inapropriados para moradia, construções e apropriações irregulares, problemas ambientais, segregação socioespacial, especulação imobiliária e estratificação no uso do espaço público.

Localizada a 4 km do centro da cidade de São Luís (VIEGAS, 1996), metrópole regional e capital do estado do Maranhão, a Lagoa da Jansen (figura 02), em termos geográficos é considerada uma *laguna*; já que se enquadra nos termos geomorfológicos definidos por Guerra (1993, p.256) como uma “depressão contendo água salobra ou salgada, localizada na borda litorânea” possuindo algum tipo de contato com o mar, podendo apresentar vegetação apropriada para esse tipo de ambiente, tendo o mangue como principal exemplo (GUERRA, 1993).

Figura 01: Avenida Ana Jansen (antiga Av. Maestro João Nunes)



Fonte: Maurício Moreira (2004)

No entanto, neste trabalho, empregaremos o termo *Lagoa da Jansen* como opção de primeira linha, primeiro por ser reconhecido oficialmente na legislação estadual e municipal; e segundo por essa nomenclatura ser do mesmo modo encontrada no conhecimento popular cultural e habitual da população ludovicense; desse modo, utilizaremos em menor medida o termo científico *laguna*, porém, sempre que julgarmos necessário.

Uma das primeiras problemáticas sociais apresentadas naquela localidade, se expressa na discrepância entre o número de imigrantes para a capital maranhense e a quantidade de moradias ofertadas pela política habitacional, entre as décadas de 1970 e 1990. No referido contexto, grande contingente de famílias oriundas do interior do estado buscou em áreas de risco ambiental, junto a capital maranhense, um lugar para sobreviver, de forma que com a ligação entre o centro da cidade e a área em expansão concretizada através da ponte José Sarney⁴, uma das localidades que sofreram tal ocupação fora justamente o entorno da Lagoa da Jansen, sendo aquele ambiente transformado em um dos maiores aglomerados de palafitas⁵ da cidade de São Luís, durante a década de 1980 e início de 1990 (RIO BRANCO, 1997, MUNIZ, 2008).

De sua formação até os dias atuais, a área da Lagoa da Jansen sofre impactos ambientais e é palco de conflitos de interesses, que vão desde as formas de uso e ocupação do seu entorno até a recente “briga” judicial entre a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA e o Ministério Público Estadual, devido basicamente ao objetivo da primeira em transformá-la de categoria Parque Ecológico (Lei Estadual 4.878/1988) para Unidade de Uso Sustentável, que por sinal, traria ainda mais oportunidade para construções em suas adjacências.

Apresentado o objeto e o campo de estudo, remete-se que há um nítido anseio, através desta pesquisa, em dar uma contribuição para aqueles que buscam compreender como o planejamento urbano de São Luís se relaciona com a formação de áreas como a da Lagoa da Jansen; reconhecendo que existem tantas outras em situação parecida. No caso específico da laguna em estudo encontram-se: degradação ambiental séria, fortemente visualizada na poluição de sua lâmina d’água, perpassando pelos governos esta condição, que no campo prático, mais trabalharam através de discursos do que ações *in loco*, com exceção da intervenção de 2001, projeto que iniciou dez anos antes e que fora realizado de forma incompleta, priorizando-se as etapas do urbanismo de entorno, que em suma serviu mais para valorização imobiliária da área, do que para sua recuperação ambiental.

De pronto, é esclarecido que neste estudo, o planejamento urbano é compreendido como um mecanismo de construção do espaço citadino aplicado pelo Estado sobre o meio citadino (CLARK, 1982), uma ferramenta normativa constituída por etapas que vão desde a

⁴ A ponte José Sarney foi inaugurada em 14 de fevereiro de 1970, e foi amplamente utilizada como símbolo do progresso e da modernidade naquela época, tanto pelo governo de José Sarney como pela imprensa local. Segundo discursos oficiais a ponte ligaria a “cidade antiga” com a “cidade nova” (MORAIS, 2006).

⁵ Conjunto de estacas que sustenta a construção acima do solo nas habitações lacustres, geralmente às margens de rios e lagos em áreas urbanas. Fonte: <http://www.colegiadosarquitetos.com.br/dicionário>.

elaboração da legislação urbanística, planos de expansão, diretores e zoneamento⁶, até as intervenções infraestruturais na cidade via poder público, de forma que seus resultados podem ser compreendidos como a própria organização do espaço urbano (VILLAÇA, 1999). Ou seja, nesse texto, a compreensão de planejamento urbano vai além dos planos diretores, reconhecemos aqui o zoneamento e também as ações do Estado sobre a cidade como sendo partes integrantes de tal mecanismo.

O objeto de estudo desta dissertação não se confunde com o urbanismo. Este, por sua vez, pode ser considerado uma técnica, uma ciência ou até mesmo uma arte (REIS, 2015). José Afonso da Silva (2012, p. 31) chega a afirmar que o termo preocupa-se “substancialmente com a racional sistematização do território”, contudo, apesar da aparente confusão entre os conceitos, haja vista que ambos se configuram como ação de Estado sobre o espaço urbano, entendemos que o urbanismo se difere do planejamento urbano basicamente por duas razões (mas não só), primeiro por não requerer para suas execuções de melhoramento urbanístico, a existência previa de planos diretores e/ou de zoneamento, por exemplo; segundo por não possuir como especificidade a organização do espaço urbano que abarquem o conjunto da cidade.

Figura 02: Vista aérea da Lagoa da Jansen, São Luís – MA



Fonte: Meireles Júnior (2013).

⁶O zoneamento urbano se configura como um mecanismo de gerenciamento do uso e ocupação do solo, separando áreas para comércio, lazer, indústrias e habitações (SANTOS, 2008). Será estudado no tópico 1.5 do primeiro capítulo deste trabalho.

Dessa maneira, ressalta-se que discutir de forma analítica e sistemática o papel do planejamento urbano no contexto da cidade atual, apresenta-se, antes de tudo, como um desafio; não apenas para urbanistas e geógrafos, mas para todo aquele que direta ou indiretamente trabalha com vista ao melhoramento das problemáticas socioespaciais que o modo de vida moderno tem nos apresentado.

Em alguns países europeus (como Reino Unido, Alemanha e França) e em seguida na América do Norte com destaque para os Estados Unidos, o planejamento urbano surge como uma resposta aos diversos problemas emergentes das metrópoles industriais (CLARK, 1982). Neste sentido, Ronald Raminelli (1997) destaca que o caos urbano, favorecido pela Revolução Industrial, incentivou as primeiras tentativas de aplicação de tal mecanismo, o autor indica ainda que esses anseios organizacionais estariam também atrelados à pretensão de construção de uma cidade ideal.

Aqui no Brasil e, por conseguinte, no Maranhão, quanto mais crescem e desenvolvem-se os municípios, não somente em termos populacionais, com a inserção das cidades no circuito dos bens e serviços do modo de produção capitalista, mais o meio urbano necessita de políticas públicas urbanas planejadas e interligadas visando à população; tendo em vista que, muitas das vezes, o caos urbano tem se instalado onde os serviços infraestruturais, as oportunidades de trabalho digno e cuidado com meio ambiental não são prioridades. Porém, contraditoriamente, tal urbanização historicamente se deu através de planos e reformas urbanas.

A infraestrutura urbana da cidade de São Luís, como parte do território brasileiro, também tem sido historicamente afetada pela falta de políticas de planejamento dedicadas ao “mundo real” e ações que busquem atender as demandas sociais aliadas à proteção do meio ambiente. Essa carência tem repercussões socioambientais com fortes raízes históricas culturais que moldaram a construção da capital do estado do Maranhão.

Antes de o planejamento urbano existir como nos é apresentado hoje, a cidade de São Luís já demonstrava um rígido entrelaçamento entre economia e a construção do espaço, outros mecanismos estatais já eram utilizados pelo Estado no sentido organizacional, como os códigos de postura, por exemplo. Não realizaremos um histórico tão longínquo neste trabalho, no entanto, lembramos que a capital maranhense nasce atrelada aos interesses da metrópole portuguesa que visava, no contexto das disputas mercantilistas, constituir novos territórios de exploração para seu enriquecimento; para essa tarefa irá regulamentar a construção de órgãos de governo, de administração clerical e fazer com que o Maranhão e destacadamente a cidade de São Luís gerasse frutos econômicos. Desta forma, o planejamento (neste caso, não no

sentido de atender ou prevenir os problemas da cidade moderna, mas como um meio organizacional) da constituição espacial da capital do Maranhão, inicialmente será orientado por decisões externas.

Com a regulamentação das leis Filipinas irá se aplicar o primeiro traçado urbano da cidade no sentido espacial mais amplo (PACHÊCO, 2002). Nesse cenário, a definição da propriedade da terra em São Luís se dava através da distribuição de cartas de datas e sesmarias⁷. Com essas e outras iniciativas, a cidade nasce e cresce sobre um modelo externo de ordenamento territorial, sob o comando da coroa.

Mais a frente, por volta da segunda metade do século XX, sob outros vieses, mas com o mesmo teor de exclusão, chegam a São Luís as políticas territoriais nacionais (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU/Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio – PNCCPM) e os desenvolvimentistas como o Programa Grande Carajás e a instalação da Alumínio Maranhão – ALUMAR. Estes últimos, grandiosos em números absolutos de investimento, porém, continuavam a não atender as demandas por serviços mais básicos na capital do Maranhão, pelo contrário, contribuíram para o agravamento e ainda o surgimento de novos problemas, como o inchaço populacional, a ampliação de bolsões de pobreza e degradação ambiental.

Destaca-se ainda, que fora em um cenário de forte vontade dos gestores públicos de modernizar São Luís, em consonância com as políticas “Varguistas” e posteriormente “Juscelinistas” de desenvolvimento e integração voltada, sobretudo, para o alargamento e construção de vias, estradas e outros elementos essenciais ao desenvolvimento econômico, que haverá uma forte menção ao termo “planejamento urbano” na capital maranhense, por volta das décadas de 1960 e 1970, fortalecidos no período dos governos militares.

Oportuno registrar, que, neste trabalho, as leis de proteção ao meio ambiente não se configuram como braços do planejamento urbano, haja vista não possuírem como objetivo principal a organização do espaço urbano, no entanto, a compreendemos como uma complementação de suma importância, tanto para a interação quanto para o convívio entre a população e o ambiente urbano construído que, por sua vez, está diretamente ligado a qualidade de vida das pessoas.

Por hora, destacamos que apesar da tentativa, por alguns autores, e mesmo gestores públicos de substituir o termo planejamento urbano por gestão urbana,

⁷ De acordo com Mota e Mantovani (1998) as sesmarias se caracterizavam como a distribuição de lotes e léguas de terras, sob o comando da metrópole portuguesa, como um dos meios de efetivar a povoação; exigência que foi levada a cabo pela Câmara Municipal de São Luís.

entendemos que os mesmos “não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos e, por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades” (SOUSA, 2013, p.46). De forma simplista, o ato de planejar apresenta-se como uma ação para o futuro, ainda que possivelmente próximo; por sua vez, a gestão remete ao tempo presente, utilizando-se daquilo que foi planejado ou não, e ambas como ação de Estado.

Outra questão relevante que perpassa esse estudo, diz respeito ao processo de constituição da modelagem do espaço urbano brasileiro, no sentido de que, mesmo havendo esforço oriundo dos arquitetos urbanistas e de tantos outros profissionais inerentes a questão urbana junto a elaboração de projetos que objetivem o melhoramento da cidade, o poder de decisão esteve, e ainda está, atrelado aos políticos, aos interesses do setor privado (CLARK, 1982), enfim, aos anseios das elites como um todo.

O Estado, um dos elementos constituintes do objeto desta análise, apresenta significativa responsabilidade na condução das políticas urbanas, ao passo que nos momentos de falhas, ineficiência ou mesmo ausência desse agente regulador/mediador abre-se possibilidade para a construção de contrastes socioespaciais e desigualdades de variadas ordens, além do aprofundamento da exploração entre classes socioeconômicas.

Diante dessa realidade, apresenta-se como primeira hipótese deste trabalho, a compreensão de que o planejamento para áreas urbanas no Brasil tem sido guiado por um modelo de desenvolvimento, oriundo de Estados capitalistas avançados, muito por conta de intensões imperialistas que tentam orquestrar problemas globalizados, os quais envolvem a quase totalidade das questões socioespaciais em nações possuidoras de algum grau de industrialização. Todavia, o não reconhecimento de que cada espacialidade possui suas especificidades, as quais, na maioria das vezes, não são observadas em momentos de elaboração de planos diretores, zoneamentos e, tão pouco, nas ações de Estado sobre os espaços da cidade.

A segunda hipótese converge para o entendimento de que, historicamente, a cidade de São Luís constrói seu espaço urbano sob influências externas; que em sua gênese estavam ligados às demandas da metrópole portuguesa; depois, em um momento de significativa expansão urbana, das décadas de 1970 e 1980, sofre ingerências, por parte do governo ditatorial, através de órgãos federais e programas voltados para o desenvolvimento urbano. O planejamento urbano ludovicense compreendido no período ditatorial, momento de formação da laguna, seria o resultado da interpretação das elites locais frente às orientações extras regionais, que almejavam inserir a capital maranhense em um modelo urbano modernizante e globalizado.

A terceira hipótese sustenta que a escolha por um aterro ao invés de uma ponte sobre o Igarapé da Jansen durante a construção da Av. Ana Jansen (Av. Maestro João Nunes, 1974) se configura como a relação direta com a formação da Lagoa da Jansen. Enquanto que a forte expansão urbana de São Luís ocorrida nas décadas de 1970 e 1980 e seus efeitos espaciais adversos, tendo como principal base o plano de expansão de Ruy Mesquita, seria um conjunto de relações indiretas com seu surgimento. No mesmo aspecto, a segregação socioespacial que se formou em seu entorno, ao longo desses 42 anos, se constituiria como a consequência da junção entre uma prática de zoneamento que antes procurou atender aos interesses das elites, do mercado e de investidores do grande capital em geral (SANTOS, 2011), somada a uma política habitacional voltada para a classe média, onde aqueles que de fato possuíam baixa renda se conduziram para as periferias e/ou áreas de risco ambiental, sendo a referida laguna, uma das localidades de maior visibilidades das desigualdades do modelo de desenvolvimento urbano atual na cidade de São Luís.

Dentre os resultados desse processo, na qual o Estado se configura como um agente de primeira linha, encontram-se duas situações que persistem até a atualidade: a degradação do ecossistema e a desigualdade socioespacial, que podem ser verificadas em dados concernentes à qualidade da lâmina d'água da laguna, no caso da primeira; e em observações empíricas do seu entorno, na segunda condição.

Assim, o objetivo geral deste trabalho consiste em analisar a relação entre o planejamento urbano de São Luís e a formação da Lagoa da Jansen. Observando, as implicações conjunturais e institucionais, a nível nacional e local na qual a capital maranhense estava inserida, em momentos importantes para sua expansão urbana; que contribuíram também para a configuração socioespacial daquela área.

Desta forma, para se alcançar o objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar o desenvolvimento do planejamento urbano no Brasil.
- b) Entender as características do planejamento urbano de São Luís.
- c) Estudar a relação entre os planos e reformas expansionistas com a formação da Lagoa da Jansen.
- d) Elencar as principais ações de Estado executadas na área da Lagoa da Jansen, buscando perceber suas contribuições para o desenvolvimento dos principais problemas encontrados naquela localidade.
- e) Analisar a legislação urbana de São Luís, com destaque para os planos diretores, e que direta e indiretamente tiveram influência na região da Lagoa da Jansen.

Para tanto, enxergamos nosso parâmetro teórico e metodológico através de uma articulação entre os processos políticos, econômicos e espaciais diante do modelo de desenvolvimento econômico capitalista. Desse modo, o planejamento urbano também seria afetado pelo sistema em voga, já que o compreendemos como uma ação estatal sobre o espaço citadino.

Como orientação metodológica, escolhemos o materialismo histórico dialético e como campo de reflexão observamos alguns legados da economia política, principalmente no momento em que a mesma remonta ao entrelaçamento entre as questões econômicas e a produção do espaço urbano.

Optou-se pelo método materialista histórico e dialético por compartilharmos do entendimento elaborado por Marx de que a base material ou econômica constitui a "infraestrutura" da sociedade humana, e que as relações sociais são fortemente interligadas às forças produtivas. Compreendemos que esse método seria o mais adequado para a análise tanto do objeto deste estudo, como dos problemas que cercam o recorte espacial desta pesquisa.

Outro motivo para a escolha do referido método como norteador analítico deste trabalho, baseou-se em uma de suas qualidades de reconhecer na estrutura da sociedade urbana capitalista a construção e permanência de desigualdades sociais, bem como disparidades espaciais que contribuem para a permanência de conflitos, que dentre as principais linhas se apresentam os impasses no uso e ocupação do solo urbano.

Justifica-se ainda a escolha desta metodologia, o fato de que as principais características do entorno da Lagoa da Jansen perpassam justamente pela desigualdade social, econômica e espacial. A dinâmica social e o conteúdo histórico na construção de desigualdades socioespaciais são efetivamente reconhecidos pela dialética materialista e fundamentais para a realização deste trabalho.

O recorte temporal deste trabalho será o período compreendido entre 1930 a 2001, ou seja, da época do início da ampliação da participação do Estado na economia e no planejamento urbano territorial do país, até o momento de duas situações importantes: a publicação do Estatuto da cidade (2001), e da conclusão da última grande intervenção estatal no entorno da Lagoa da Jansen, a urbanização de seu entorno (2001). Contudo, será dado certo destaque para a década de 1970 (tanto na análise nacional como local), devido à formação da laguna ocorrer em meados da mesma. No entanto, devido relevância de se compreender a historicidade do objeto desta pesquisa, em alguns momentos se constrói uma

visão retrospectiva. Destaca-se que na década de 1980 praticamente não houve intervenção relevante por parte do poder público sobre a localidade em estudo.

Nas práticas operativas e metodológicas, inicialmente foram realizados levantamentos bibliográficos (com enfoque histórico) que deram suporte teórico sobre o tema escolhido. Em seguida, buscaram-se estudos que contemplassem direta ou indiretamente informações sobre o campo de estudo, e a partir daí visitas *in loco* foram realizadas para investigação empírica e registros fotográficos, acrescida de buscas por informações em órgãos e instituições públicas como a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais – SEMA, Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão – CAEMA, Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação – SEMURH, Secretaria de Estado de Infraestrutura – SINFRA, Instituto de Geografia e Estatística – IBGE, e nas bibliotecas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA (central, setorial do curso de Geografia, laboratório de Hidrobiologia – LABOHIDRO, setorial dos mestrados em políticas públicas e saúde e meio ambiente), da Universidade Estadual do Maranhão – UEMA e Benedito Leite. Essa fase de visita a órgãos públicos se apresentou de difícil execução, haja vista que a maioria dos mesmos, em seus diferentes níveis, não presam por sua história e memória documental, de forma organizada e articulada.

Para análise da realidade ambiental, realizamos consultas a documentos como as séries de análises químicas existentes no LABOHIDRO, relatórios ambientais (LABOHIDRO e SEMA), legislação urbanista e ambiental, além de livros que tratam da questão urbana de São Luís, bem como artigos e teses que apresentam como tema ou objeto principal, questões urbanas.

Além da bibliografia consultada para embasamento teórico desta pesquisa, foram utilizados documentos legislativos municipais que influenciaram direta ou indiretamente na formação da Lagoa da Jansen e seu entorno, tais como o Plano de Expansão Urbana de São Luís de 1958, as Leis de zoneamento (através dos planos diretores), parcelamento, uso e ocupação do solo e dentre elas; os planos diretores de 1974, 1981 e 1992, Lei de Criação do Parque Ecológico da Lagoa da Jansen (1988), Lei de criação de zonas de interesse social (1992) e Lei de uso e ocupação do solo atual (2000).

Oportuno destacar que o estudo da legislação como parte das ações do poder público de planejamento e zoneamento urbano no âmbito desta pesquisa, possui a finalidade de análise das formas como o Estado gerencia ordenamento territorial da cidade. Escolhendo por exemplo, áreas para ocupação de classes sociais de poder econômico mais elevado, estabelecimento de redes hoteleiras, shoppings centers, conjuntos habitacionais para a

população de trabalhadores de baixa renda, dentre outros, induzindo inclusive a formação de espaços vazios na cidade, como fora o caso das COHABs que modelaram de forma significativa o espaço urbano de São Luís (VASCONCELOS, 2014).

Para reflexão teórica deste trabalho nos referendamos em autores da questão urbana e social, como: David Harvey (1982), Manuel Castells (1983) e Ermínia Maricatto (1987), grandes estudiosos do tema planejamento urbano, como David Clark (1982), Flávio Villaça (1999), Marcelo Lopes de Souza (2013) e Rosely Ferreira dos Santos (2004); assim como outros nomes que se fizeram importantes na construção do cenário nacional e regional do planejamento para áreas urbanas.

Na relação teoria e campo de estudo buscamos alguns estudiosos da realidade urbana de São Luís como Araújo Ferreira, Frederico Burnett, Maria de Lourdes Lacroix, Antônio Viana Lopes e Ribeiro Junior; assim como, pesquisadores de linhas ou abordagens que de uma forma ou de outra envolvem a Lagoa da Jansen como: Maria do Carmo PintoViegas, Maria Terezinha Coelho e Washington Rio Branco.

Além desta parte introdutória, o trabalho está dividido em quatro capítulos somado às considerações finais e complementado com apêndices e anexos que se fizeram importantes. No primeiro capítulo realizamos uma fundamentação teórica do objeto de estudo (planejamento urbano), tenta-se articular alguns conceitos que contribuem para a análise das problemáticas que o rodeiam. Para tal é seguida uma linha histórica dialética e, simultaneamente, tenta-se relacionar os processos políticos, econômicos e socioespaciais referentes ao desenvolvimento desse mecanismo. Demonstra-se inicialmente, a luz da literatura aqui trabalhada, como ocorreu a sua fundamentação no continente europeu, construindo assim, bases para se compreender seu desenvolvimento no Brasil. Nesse sentido, também são analisados conceitos como urbanização moderna, fenômeno urbano, Estado, cidade, zoneamento e segregação socioespacial.

No segundo capítulo, prima-se por estudar o desenvolvimento do planejamento urbano no Brasil e em São Luís. Examina-se como o país tenta construir uma prática jamais bem sucedida nesta nação, a de se planejar o espaço citadino. Desse modo, são ainda apresentadas e discutidas as características do planejamento ludovicense, suas bases constituintes e o que isso representou e ainda representa para a situação atual da Lagoa da Jansen. Por fim, observa-se a falta de consonância entre as políticas setoriais de saneamento/habitação e os artifícios utilizados na aplicação do planejamento urbano nos municípios brasileiros.

No terceiro capítulo, investigamos a relação do planejamento urbano local, representado fundamentalmente no Plano de Expansão Urbana de São Luís de 1958, com a formação e configuração da Lagoa da Jansen e parte de seu entorno. Na oportunidade estuda-se a produção socioespacial dos bairros São Francisco e Ponta D'areia, com claro destaque para o período que vai da criação Lagoa da Jansen, que coincide com a elaboração do primeiro plano diretor da cidade, até a década de 1990, quando a base dessa configuração já esta estabelecida.

No quarto capítulo, apresentamos como as funções atribuídas à Lagoa da Jansen mudaram, ao longo do tempo, em um cenário de pressões, interesses e tensões sobre aquela área; vigiadas, permitidas e intervindas pelo Estado de acordo com as situações e quais grupos estavam envolvidos. No mesmo, analisamos as contribuições da legislação urbanística de São Luís para a configuração das principais características socioambientais e socioespaciais da Lagoa da Jansen e áreas que a circundam.

Dessa forma, ao longo deste texto tenta-se responder algumas indagações, que emergiram em paralelo a sua construção, tais como: quais relações existem entre o planejamento urbano de São Luís e a formação da Lagoa da Jansen? Quais normas e diretrizes esse mecanismo tem apresentado? Sob qual viés o planejamento urbano chega ao Brasil? Como tem sido encarada a questão ambiental no percurso de seu desenvolvimento no país?

Essas questões nos inquietam desde a graduação, quando nosso primeiro ciclo de coleta de dados fora ainda no trabalho monográfico, onde, na oportunidade, realizamos uma abordagem sistêmica das principais relações antrópicas daquele ecossistema lagunar. Mais recentemente – com novas bibliografias, dados pesquisados, novos questionamentos, visitas a campo e acompanhamento do orientador, chega-se à pretensão de aprofundar esta pesquisa, no intuito de colaborar, através de informações e bases científicas, tanto com a compreensão da relação entre o planejamento urbano da capital e a formação da Lagoa Jansen, como dos motivos e ações que levaram às implicações da instrumentação dos impasses que travam a reversão das problemáticas socioespacial e socioambiental ali instalada.

1 CONCEPÇÕES DE PLANEJAMENTO URBANO: Ponderações Teóricas

Este capítulo tem um caráter conceitual, objetiva fazer uma reflexão teórica para as principais discussões que nesta dissertação são levantadas. Sobretudo, acerca do planejamento para áreas urbanas, as formas históricas e os interesses de seu uso na conformação dos espaços citadinos, bem como as etapas ou ações nele imbuídas, tais como: zoneamento, legislação referente ao ordenamento territorial, projetos e demais intervenções públicas no espaço urbano que (como já mencionado) são consideradas como parte integrante do planejamento urbano.

Segue-se uma linha histórica dialética, buscando relacionar os processos políticos, econômicos e socioespaciais do desenvolvimento do planejamento para áreas urbanas. De forma que no momento da abordagem sobre o seu percurso histórico no cenário internacional, destacadamente na Europa e nos Estados Unidos, buscamos apoio em estudiosos como o geógrafo norte americano David Clark (1982) e o pesquisador brasileiro Marcelo Lopes de Souza (2013), haja vista a necessidade de se compreender a significativa influência dos modelos de planejamento urbano das grandes nações capitalistas, sobretudo europeias sobre os países tardiamente industrializados, como é o caso brasileiro.

Para melhorar nossa compreensão da relação entre capitalismo, planejamento urbano e a produção do espaço urbano, utilizamos contribuições de David Harvey, Manuel Castells, Ermínia Maricato e Milton Santos. Todavia, outros autores foram empregados para enriquecer as ponderações desse trabalho através de categorias interdisciplinares e bases conceituais, as quais se fazem necessárias para compreensão da temática em questão, e dos resultados apresentados ao longo dos capítulos seguintes.

Desse modo, inicialmente construímos uma breve análise histórica sobre o desenvolvimento do planejamento urbano na Europa, para em seguida compreendermos sua “importação”, preleção e consolidação no Brasil, o que possibilitará, nos demais capítulos, um melhor entendimento de sua preleção e institucionalização, bem como dos entraves que se levantam e fazem do planejamento urbano brasileiro um instrumento vigorosamente utilizado nos discursos, porém, debilitado e desarticulado na prática urbana nacional. Assim, destaca-se que mesmo fomentado por nossas elites, e talvez por isso, o desenvolvimento do

planejamento urbano neste país se deu mais no cenário técnico-burocrático do que em resultados socioespaciais que abarquem as demandas da população como um todo.

Ressalta-se que o planejamento urbano vem se transformando ao longo do tempo e de cada espacialidade envolvida: ora foi fortemente pregado, buscado, e recomendado por parte do meio científico e burocrático, destacadamente quando a intervenção do Estado privilegia as necessidades demandadas pelo mercado. Outrora renegado, ou trocado por conceitos como o de gestão (SOUZA, 2013), especialmente em momentos no qual o ideal neoliberalista⁸ chega ao poder, como prevaleceu na política brasileira na década de 1990, por exemplo.

Por fim, este capítulo analisa ainda o desejo de planejar a cidade, abordando algumas dificuldades que se estabelecem ao tentar planejar algo tão humano, dinâmico e eclético. Em suma, além do planejamento urbano, são esclarecidos e discutidos termos essenciais para esta pesquisa como zoneamento, segregação socioespacial, urbanização moderna, cidade, Estado e sua incumbência junto ao planejamento econômico e espacial. Por fim, oportuno esclarecer que, devido questões metodológicas, o plano diretor será analisado no terceiro capítulo deste trabalho.

1.1. Matrizes do planejamento urbano: da Europa ao Brasil

Apesar da formação das cidades apresentar-se como um processo antigo, esta análise teórica recai sobre um planejamento urbano voltado para o confronto de problemas em áreas urbanas que foram intensificadas a partir do crescimento e demais transformações por quais passavam as cidades do contexto industrial das nações europeias até a presente realidade dos municípios brasileiros. Menciona-se que, aparentemente, o surgimento do planejamento urbano se apresenta em paralelo aos anseios por um desenvolvimento modernizante baseado na racionalização e configuração dos espaços citadinos, como uma necessidade de ajustamento frente aos excedentes que a lógica capitalista vinha gerando.

Importa destacar que apesar da grandeza e utilidade de obras infraestruturais mais antigas – das quais podemos citar os aquedutos que forneciam água em Roma, estradas estrategicamente construídas para facilitar comunicação e rapidez nas trocas materiais e culturais entre diversos povos da antiguidade; grandes muralhas que faziam parte de sistemas

⁸ Embora o planejamento urbano tenha sido trabalhado, ao longo do seu percurso histórico, destacadamente a favor da construção de um espaço voltado para a manutenção do sistema capitalista, os neoliberais ainda preferem mecanismos com menos poder de intervenção estatal, como é o caso da *gestão*, termo oriundo da administração e bastante aceito dentre aqueles que pregam o estado mínimo.

de delimitações fronteiriças, de fortificação e proteção de extensos impérios – não cabe, nas ponderações deste capítulo voltar tão longinquamente aos primórdios da urbanização, já que aquelas ações estariam ligadas às necessidades mais urgentes e pontuais daquela época, na qual suas especificidades eram notadamente diferenciadas da urbanização moderna.

Interessamos a época mais recente, em que as cidades e sua urbanização estariam atreladas à ideia de “fenômeno urbano” na qual as mudanças que vinham ocorrendo no mundo capitalista trariam como resultantes o crescimento e a modernização das cidades; o grau elevado de urbanização da grande maioria dos países tornou-se um dos fatos mais notáveis do mundo moderno (WIRTH, 1967).

A revolução industrial, iniciada no continente europeu alterou, no entanto, a velocidade e a intensidade daquele processo e energizou alguns problemas urbanos já existentes; como aumento populacional e inchaço das cidades, que somadas à ação elitista do Estado, convergiam para ampliação das desigualdades sociais, problemas de moradias, de saúde pública e degradação ambiental que cresciam em níveis alarmantes. Raminelle destaca que tal fenômeno ocasionou as iniciativas pioneiras de planejamento urbano.

O crescimento e proliferação de cidades marcaram profundamente a história europeia do século XIX, quando se presenciou uma grande alteração da vida urbana em cidades como Londres e Paris. O caos urbano, favorecido pela Revolução Industrial, incentivou **as primeiras tentativas de planejamento urbano** e de construção de uma cidade ideal (RAMINELLI, 1997, p.271) [grifo nosso].

O referido autor, em consonância com a maior parte da literatura consultada, converge para o entendimento de que o agravamento dos problemas urbanos após a Revolução Industrial foram fatores impulsionadores para que surgisse o modelo de planejamento urbano como o conhecemos hoje. Todavia, não encontramos consenso em relação à localização espacial do surgimento de tal ato, nem da empregabilidade de sua nomenclatura e de suas primeiras aplicações nas cidades. A maioria dos estudiosos, no entanto, apontam o Reino Unido como sendo a espacialidade ou o “ponto de partida” do planejamento urbano.

A grande concentração humana acaba por se apresentar como uma das principais características do modo de vida moderno capitalista, e nesse conjunto emerge-se uma variedade de problemas, cuja base pode ser compreendida a partir do entrelaçamento entre questões espaciais, ambientais e sociais, que por sua vez intensificam-se diante dos resultados da transformação da natureza (SMITH, 1988) sob a ótica daquele modo produtivo.

Nesse cenário, apresentam-se como base social dessas mudanças as questões inerentes ao trabalho e a terra, haja vista a relação entre a produção de mercadorias no meio urbano e a grande apropriação agrária pelas elites, elevando a concentração do solo, da renda e dos meios produtivos, tanto no ambiente rural como urbano.

Nesse contexto, o capital industrial, com sua reprodução, não foi capaz de evitar, e pelo contrário, agravou o que Raminelli (1997), chama de “caos urbano”; o que para ele foi primordial para as primeiras tentativas de aplicação do planejamento urbano.

Diante desse cenário, as tensões sociais tornavam-se consistentes e sinalizavam para uma não aceitação completa daquele modelo industrial, de modo que “dois tipos de reações perante essa situação foram apresentados [...] uma, representada por Marx e Engels, foi revolucionária e propunha a derrubada do sistema social e político” (CLARK, 1982, p. 229), a outra se traduzia na alternativa conservadora a qual “[...] envolvia a aceitação básica do sistema urbano industrial, mas com o uso da intervenção do Estado para melhorar seus piores excessos” (Idem, 1982, p. 229). Esta última prevaleceu sobre a primeira, haja vista que fora abraçada pelas elites dominantes, que de alguma forma condicionavam os aparatos normativos e reguladores aos seus interesses; tudo isso proporcionou bases para o surgimento de um significativo planejamento para áreas urbanas que, desde o seu início inclinava-se para os principais anseios modernistas capitalistas, tanto no que tange a modelagem do espaço, como na tentativa de apaziguar as tensões geradas pelo modelo econômico e social vigente que criaram demandas reivindicadas, sobretudo, por trabalhadores.

Diante de tal contexto, surgiram inúmeras propostas teóricas alternativas para organização da sociedade, algumas das quais desejavam melhorar as condições sociais pela benevolência individual, por benefícios advindos das empresas e moradia popular, dentre outras ações que longe de serem benevolentes (do ponto de vista social), tinham cerne nas tentativas de diminuir as tensões vigentes, de modo a não atrapalhar o andamento da produção e transações mercadológicas em andamento.

Uma das propostas, diante daquele contexto, advinha de Robert Owen, o mesmo que propôs no Reino Unido a criação de vilas agrícolas com população entre 800 e 1200 pessoas, que pudessem oferecer, segundo ele próprio: “todas as necessidades sociais” (CLARK, p. 229). Suas propostas serviram de base e inspiração para outros idealistas contemporâneos em outros países como na Alemanha e França (VIANA, 2004).

O geógrafo norte americano David Clark (1982) se apresenta como um dos autores que não enxerga a Inglaterra como localidade única de surgimento do planejamento urbano; porém, não oculta à importância britânica para a modernização e seu

desenvolvimento. Em sua análise deixa evidente que tal mecanismo, surge praticamente simultâneo nos países onde a industrialização já moldava as relações sociais, produtivas e espaciais; diferenciando-se em suas particularidades, e níveis de aplicação aceitação, “como uma resposta aos problemas percebidos na cidade industrial” (1982, p.228) no Reino Unido, França e Estados Unidos.

No entanto, é no país vanguarda da revolução industrial que sua aceitação e seu desenvolvimento fora significativo. Dentre os motivos para essa notoriedade destaca-se os inúmeros projetos visando organizar a cidade conforme a demanda da industrialização, como as vilas para as classes trabalhadoras em zonas urbanas industriais, para aproximar operários das fábricas com vista a otimizar o processo produtivo. Se mostrando expressivo e servindo, inclusive, como modelo para muitos países do continente europeu e mesmo fora dele.

Como acima citado, outras nações, através de diferentes formas e níveis de aplicação, como os Estados Unidos, Alemanha e a França, por exemplo, expressaram a prática do planejamento urbano (claro que com diferentes interesses e escalas urbanas) destacadamente durante o século XIX, ganhando vulto ao longo do centenário seguinte, fato que reflete até os tempos atuais no urbanismo de cidades como Washington, Berlim, Lyon e Paris, por exemplo, (BENÉVOLO, 1998).

No caso americano, três distinções em relação ao planejamento britânico podem ser elencadas durante o século XIX e início do XX. A primeira converge para a grande ênfase ofertada ao setor privado em detrimento das intervenções governamentais. A segunda trata da não obrigatoriedade do planejamento urbano nos Estados Unidos; dando assim, certa margem de variação de cidade para cidade, situação essa diferente do Reino Unido, onde o mesmo é compulsório (CLARK, 1982). Já a terceira está na grande atenção dada pelos governantes norte-americanos para a aplicação do zoneamento urbano (CULLINGWORTH, 1993), sendo uma das mais avançadas ações de planejamento.

Na França, o planejamento urbano, apesar de suas peculiaridades, mais se assemelha ao britânico que ao americano, principalmente no sentido da participação governamental e da criação de espaços para a construção de casas populares e, conseqüentemente, vilas e “parques para classes operárias” (BENÉVOLO, 1998, p.99).

Uma característica da renovação urbana francesa se expressa nos planos de obras e reformas viárias, com destaque para os da sua capital, Paris (figura 03), liderado por Georges-Eugène Haussmann; e da cidade de Lyon, no sudeste do país. O modelo urbano e arquitetônico parisiense influenciou um bom número de tentativas de modernização e

embelezamento por parte das elites urbanas europeias e também em outros continentes (BENÉVOLO, 1998).

Com base no conceito dominante de planejamento urbano atualmente existente no Brasil, apresentado frequentemente por Flávio Villaça (1999), onde se compreende que seu objetivo principal é a organização do espaço urbano. Compreendemos que planos e reformas urbanas podem não ser considerados planejamento urbano. Isso vai depender, em tese, dos objetivos gerais dos planos urbanos.

Figura 03: Vista de parte do legado das reformas de Haussmann – Paris



Fonte: http://grupothac.weebly.com/uploads/6/8/3/8/6838251/ufpr2012_apres_antonella.pdf

Na atualidade, países como o Japão e a Alemanha tornaram-se referências no mundo sobre o tema em questão. Conseguiram conciliar no pós-guerra, em momento de reconstrução, crescimento econômico e planejamento (CAVALCANTE & BLENDLE, 1998), o que refletiu em suas cidades onde se destacam Tóquio e Berlim, suas respectivas capitais.

Conforme David Clark 1982, a atenção do planejamento na virada do século XIX ao XX se voltava primordialmente “para a superpopulação e saúde, e os controles foram direcionados para a construção e uso do solo na crença de que as melhorias do meio ambiente físico poderiam aliviar os principais problemas sociais das cidades” (p. 228); posteriormente a aplicação desse mecanismo no espaço citadino foi se ampliando e adequando-se conforme a cultura e a política de cada país, bem como da capacidade de ingerência dos capitalistas.

No Brasil, sob a égide de modernização das cidades, com forte influenciadas nações capitalistas, ideias de reformas urbanas caíram como uma “luva” nas mãos das elites

de forma que, por vezes, utilizando-se do discurso de modernização, reformas e embelezamento, restringiam o acesso de certos estratos sociais – já muito marcados pela exclusão – de algumas áreas urbanas, condenando certos hábitos no ambiente citadino; dentre os grupos estigmatizados estavam, sobretudo, negros cativos ou libertos, e mestiços, mas também brancos pobres (MATOS, 2015).

Assim, grande parte dos ordenamentos das cidades brasileiras pelo menos até metade do século XX, foram construídos por um conjunto de regulamentos e reformas urbanas chamadas no Brasil e também aqui em São Luís de “melhoramentos” (MATOS, 2015); termo muito utilizado para designar a remodelação das cidades, mas também do corpo social.

A ideia era afastar a mestiçagem e pobreza, que nas concepções das elites intelectuais e dirigentes, degradavam e enfeavam a cidade, impedindo a tão almejada modernidade e civilidade, ao modo europeu, se concretizasse (SCHWARCZ, 1993;). A maioria dos Estados brasileiros, especialmente entre meados do século XIX e o início do XX – levando a cabo as teorias e propostas científicas da época – apoiaram a elaboração de traçados urbanos para as cidades, projetados basicamente em três aspectos: higienização, estética e mobilidade urbana.

O primeiro pode ser identificado pela preocupação com proliferação de doenças que seriam agravadas pela aglomeração nos espaços das cidades. Eram constantes as medicalizações e preocupação com o asseio da população para garantir a saúde dos lugares; a segunda está ligada às políticas paisagísticas de jardinagem que foram bastante difundidas em países europeus, na América do Norte e tiveram forte influência no urbanismo aqui no Brasil, destacadamente nas primeiras décadas do século XX.

O terceiro aspecto pode ser observado nas intervenções realizadas em várias capitais brasileiras, principalmente até a metade do século XX, que objetivavam o alargamento de ruas e avenidas que em tese facilitariam a mobilidade urbana, como o transporte de pessoas e, claro, de mercadorias. Além disso, havia tentativas de diminuir as curvas dos traçados de vias mais antigas, como no caso de São Luís, que durante, principalmente, o percurso das décadas de 1950 a 1970 realizou diversas intervenções públicas com o intuito de alargar ruas e avenidas (BURNETT, 2011)

Nesse contexto, a figura do veículo automotor fora um dos símbolos dos interesses do mercado na moldagem do espaço e da vida urbana, e a partir dele surge uma das primeiras pressões sobre o Estado para que o mesmo adeque o meio urbano de acordo com as

novas necessidades de escoamento da produção industrial e circulação, o que também contribuirá para um novo modelo de planejamento urbano.

Obstante, preocupações com a saúde dos lugares, além da estética e da circulação em geral, os serviços públicos e a infraestrutura oferecida não acompanhavam as demandas necessárias para toda população ter atendidas suas necessidades básicas e de terem o mínimo de qualidade de vida, já que tais serviços não eram equalizados para toda a cidade.

Assim, obras e reformas urbanas começam a ser desenvolvidas para atender especialmente os interesses das elites urbanas, e para isso conta com o aparato do Estado que por sua vez ouvia e acatava grande parte das teorias científicas oficializando-as, resultando em significativos impactos na vida humana e no espaço urbano.

Todavia, a prática do planejamento urbano, no decorrer do século passado, e início deste, tem se apresentado consideravelmente variada ao longo do tempo e do espaço. Também se encontra em diferentes níveis de participação do Estado e de aceitação pela sociedade (CLARK, 1982), como pode ser visto no decorrer deste trabalho.

1.2 Concepções de planejamento urbano

O planejamento para a cidade entraria, diante dessas situações, como um mecanismo capaz de oferecer racionalidade para a produção do espaço urbano; uma ferramenta teoricamente pública capaz, inclusive, de ofertar certa previsão de possíveis problemas na organização espacial diante da concentração humana, visando, dentre outros, a melhoria da qualidade de vida, tanto no presente como para o futuro da cidade (SOUZA, 2013). No entanto, conforme podemos observar no decorrer deste texto, o que se presta em seu percurso histórico é que nem sempre para tais objetivos o planejamento urbano, assim tem servido.

Na esfera da construção e configuração espacial, o planejamento urbano exercido pelo Estado, também vem sendo utilizado mais no sentido de garantir a ordem (RODRIGUES, 2008), a proteção da propriedade privada e os investimentos imobiliários, do que para qualquer outro objetivo, como fomentar o acesso democrático ao uso e a ocupação do solo, por exemplo. Interessante que a despeito das crises econômicas, que se acompanham do desemprego e da diminuição da renda do trabalhador, o solo urbano não tem sofrido desvalorização, pelo contrário, valoriza-se constantemente (HARVEY, 1982).

Diante do agravamento dos problemas dos centros urbanos modernos, o planejamento de forma paulatina inicia um processo de mudanças na sua prática e elaboração,

uma vez que em seu princípio a ênfase era dada na busca da higiene, embelezamento e da cidade ideal ou idealizada (HALL, 2002), no entanto, a posterior passa-se para o estabelecimento de mecanismos de controle dos processos citadinos de transformação espacial como os de ordenamento territorial, basicamente expressado pelo direcionamento do uso e ocupação do solo (COELHO, 2002).

Outra modificação relevante refere-se ao reconhecimento do fenômeno urbano como um fato dinâmico, e ao entendimento de que podem ocorrer imprevistos ainda que se planeje; ou seja, ao planejamento urbano foi crucial enxergar a cidade como resultado de sua própria história e como algo que se encontra evoluindo no tempo (KOHLSDORF, 1985). O espaço urbano passa a ser visto como o produto de um determinado contexto histórico, e não mais apenas como um modelo ideal (HALL, 2002).

Neste sentido, o planejamento urbano historicamente mais esteve atrelado à ideia de desenvolvimento das cidades pelo viés do progresso e modernização, no contexto de urbanização capitalista industrial, do que utilizado em todo seu potencial para melhor humanização do espaço citadino.

Durante esse percurso, especialmente nas primeiras décadas do século XX, alguns intelectuais e cientistas afeiçoados aos interesses capitalistas, irão idealizar cidades conforme os preceitos da higienização, circulação sem empecilhos e aformoseamento. Neste sentido, Arlete Moyses Rodrigues (2008, p. 111) destaca o que seria um ponto negativo ao planejamento urbano quando menciona que o mesmo: “[...] tem como objetivo a cidade ideal, a ocupação harmônica e integrada das áreas urbanas, o progresso, o desenvolvimento das cidades. Raramente dá ênfase à cidade real, à vida da população nas cidades”.

Autores como Henri Lefebvre, Manoel Castells e David Harvey vêm alertando sobre a apropriação do planejamento urbano pelas elites capitalizadas, a fim de que seja mantido o *status quo* do sistema capitalista; outros como David Clark e Marcelo Lopes de Souza lembram da possibilidade do planejamento contribuir, ainda que inserido em uma sociedade injusta, para a superação da injustiça social; também reconhecem que tal mecanismo foi apropriado pelo capitalismo, contudo, não necessariamente assim deve, nessa condição, permanecer. Para nós os dois argumentos são importantes e igualmente contribuem para esta análise.

Para Flávio Villaça (1999, p.172), “o conceito dominante de planejamento urbano entre nós tem como especificidade a organização do espaço urbano (embora possa não se limitar a isso)”. Acrescentamos assim, baseado na interpretação da literatura consultada, quatro aspectos que julgamos ser importante aqui destacar:

- O planejamento urbano se traduz em uma ferramenta que pode ser utilizado para o melhoramento da cidade e da vida dos seus moradores. No entanto, o mesmo fora utilizado, entre meados do século XIX até metade do XX, mais como instrumento de auxílio para a busca de uma cidade ideal do que para uma realidade menos caótica, e daquela época até a atualidade tem sido empregado, sobretudo, aos interesses de mercado, sobretudo o setor imobiliário e no que tange a circulação de mercadorias, do que para correções das desigualdades que o meio urbano capitalista necessita.
- Duas práticas inerentes às políticas públicas urbanas ainda são comuns no Brasil (e também no Maranhão), a primeira diz respeito aos orçamentos destinados ao meio urbano que conforme estudo de Rui Mesquita Reis (2015) se apresentam abaixo dos demais segmentos, a segunda refere-se a “cultura” do planejamento ineficiente, o “fazer por fazer” concernindo para obras inacabadas e, por vezes, necessitando de adequações, reformas e reparos.
- Não são raros nas cidades brasileiras planos diretores que não seguidos. A política, movida por gestões, apresenta-se como o principal fator preponderante dessa realidade (COELHO, 2002).
- A ideologia do planejamento urbano, quando parecia interessante para aqueles que estavam no poder, no momento de busca da centralização decisória, por exemplo, fora amplamente recorrida, articulada e por vezes imposta sobre os municípios brasileiros. No entanto, com os desgastes e as sucessivas falhas na condução da política de desenvolvimento urbano nacional, as forças neoliberais encontraram “terreno” para enfraquecê-lo, e recorrem ao discurso da “gestão eficiente” (SOUZA, 2013).

No mesmo sentido dessas constatações, Rosely Ferreira dos Santos (2004, p.25) lembra que o planejamento urbano deve contemplar também as questões ambientais, da mesma forma defende que tal mecanismo precisa ser “uma atividade para ser implementada e não apenas uma produção de documentos”.

Importante mencionar nesse tópico, que o planejamento urbano se configura como uma fração do planejamento geral, que por sua vez se desdobra em vários outros aspectos ou ramos, tais como econômico, agrário, ecológico, rodoviário, hídrico etc. Todas essas ramificações do planejamento interligam-se, e em tese, são responsabilidades executórias do Estado. Contudo, é na cidade que a grande maioria da população brasileira goza o seu dia-a-dia sofrendo diretamente – de forma positiva ou não – com os efeitos advindos das decisões do Estado.

Estudos sobre a eficácia das leis de controle e zoneamento do espaço urbano como o de Maria Terezinha Coelho (2002) tem demonstrado que alguns segmentos do setor privado, mesmo conhecedores da lei de regulamentação do ordenamento municipal, descumprem, em grande parte, o uso disciplinado do solo.

Nas ideias de Carlos Pinto Motta (2004, p.25) planejamento também “[...] é uma forma de aprendizado. É por meio do exercício de planejar que se aprende sobre as demandas e necessidades externas e sobre a capacidade de resposta da administração municipal”. No entanto, ainda que arquitetos urbanistas e outros profissionais se esforcem na elaboração de projetos com vista ao melhoramento da cidade, ao longo do processo de constituição da modelagem do espaço urbano brasileiro, o poder de decisão esteve, e ainda está atrelado a políticos, burocratas e aos interesses do capital privado (CLARK, 1982).

Fato relevante que mesmo na contemporaneidade, cidades planejadas ou com assistência de um planejamento constante, não são o único meio existente de convivência para o ser humano viver aglomerado e de forma sedentária. Existem, mesmo diante da ascensão da globalização de culturas, inúmeras formas de construção do espaço para vida social que apresentam configurações espaciais diferenciadas frente àquelas capitalistas. Dentre os exemplos encontram-se as vilas (figura 04), os vilarejos, as comunidades quilombolas e indígenas. Nesse aspecto, ao que parece, essa necessidade, praticamente condicional a organização mínima de qualquer município, está mais inerente à urbanização moderna e industrial capitalista, do que no processo de urbanização em si.

Porém, se a cidade já está inserida no modelo socioeconômico atual, a construção do espaço urbano sem planejamento prévio renegando as possibilidades de crescimento do município, pode legar um conjunto de problemas que custam caro para futuras correções (quando isso é possível), e que poderiam ser evitados no momento de expansão. Nesse sentido, planejamento, execução e monitoramento complementam-se como base, extensão e manutenção respectivamente. Isso no sentido de se utilizar o planejamento urbano como um instrumento para a diminuição das injustiças sociais.

Figura 04: Vilas sobre as montanhas no Irã – Oriente Médio (Ásia)



Fonte: <http://casavogue.globo.com/LazerCultura/Fotografia/noticia/2014/01/11-vilas-mais-lindas-do-mundo>

Por fim, destacamos que no seu percurso histórico e ideológico, a intensidade e abrangência do planejamento urbano estiveram, por vezes, condicionadas à conjuntura de cada momento político e econômico no qual o país atravessava, estando sujeito, dentre outros fatores, às crises financeiras.

1.3 Zoneamento e segregação socioespacial urbana

Intimamente ligadas ao planejamento urbano estão às leis de zoneamento. Como já basicamente ponderado acima, elas gerenciam o uso e a ocupação do solo, separando áreas para comércio, lazer, indústrias e habitações (SANTOS, 2008). No caso desse último nível (do habitacional), encontram-se as principais possibilidades de produção de desigualdades espaciais que são marcantes na cidade.

O zoneamento também possibilita a determinadas áreas da cidade, através de seus instrumentos normativos, apresentarem certas características que a população pode tomar por base no momento da procura por certas peculiaridades para morar. É o caso dos bairros residenciais, por exemplo, que oferecem vantagens para aqueles que procuram calma e, claro, desvantagens para os que buscam facilidades de acesso a serviços e mantimentos.

De acordo com Villaça (1999, p.177), no Brasil, “o zoneamento tem início no Rio de Janeiro e em São Paulo” nas últimas décadas do século XIX e “[...] eram frequentes as leis que proibiam cortiços ou vilas operárias apenas em algumas partes da cidade, mas não em outras” (p.177).

Alegando as peculiaridades da legislação de algumas de nossas capitais, o mesmo autor afirma que o zoneamento não chega a sofrer tanta influência estrangeira como os planos diretores, por exemplo. De fato, havia particularidades legislativas em nossos grandes centros da época, no entanto, discordamos dessa afirmativa em si, na medida em que aqui no Brasil encontramos como ele próprio havia exposto a defesa da separação de usos e alocação dos lugares da cidade em nome da higiene e da ordem ditada pelas elites, onde o meio urbano deveria ser saneado, as ruas e avenidas deveriam ser alargadas para a fácil circulação de ar, pessoas e mercadorias; e todo esse conjunto de anseios reformistas sob a égide de “melhoramentos” e “aformoseamentos” adivinham fortemente influenciada por teorias *darwinistas* e *speicerianistas* de cunho europeu, por mais que estas fossem ajustadas ao nosso contexto.

Como já mencionado em tópico anterior, a higiene e a ordem podem ser apontados como um dos pilares de sustentação do discurso higienista que se complementava com a ideia de separação dos usos da cidade. Tudo isso, em muito colaborou, primeiramente, com a estratificação social, bem como para o crescimento da segregação espacial do meio urbano (SANTOS, 2008). Os agentes das reformas urbanas recorriam a “imagens e metáforas simples, mas de grande efeito persuasivo, como a da cidade apresentada como um ‘organismo doente’, carente da regeneração a ser propiciada pela intervenção revitalizadora (e salvadora) do saber urbanístico” (SOUZA, 2013, p. 254).

Porém, uma questão não abordada pelo autor nesse momento, mas que pensamos ser crucial nessa temática, está na dificuldade de encontrarmos casos práticos de zoneamento urbano onde a intenção ou a resultante não perpassa pela restrição ao acesso de determinadas classes sociais a certos espaços, ainda que não haja intento em excluir; pois sabemos que o julgamento generalizado possui tendência à displicência, mas o problema se encontra nas condições da aquisição e, mais ainda, na permanência de classes economicamente baixas em algumas áreas da cidade.

Como uma das características da cidade atual, assim como do processo vigente de produção do espaço urbano, se apresenta a segregação da população, de acordo com seus níveis socioeconômicos (CORREA, 1995). Trata-se de uma das consequências perceptíveis, dentre outras, da paisagem urbana orientada a partir do sistema capitalista de produção; onde

as desigualdades são significativas. Segundo Gottdiener, (1993, p. 271) “esta desigualdade é o produto final dos processos atuais de crescimento econômico e a sua manifestação no espaço traduz-se na geração de guetos de pobreza, desemprego e crise ambiental [...]”.

Quando relacionamos à segregação socioespacial à construção do espaço, de acordo com o modelo capitalista de mercado, pode até “soar” uma fala repetitiva, porém, se olharmos para alguns exemplos onde o capital ainda não conseguiu influenciar a forma da produção espacial, como aldeias indígenas, comunidades quilombolas ou algumas vilas africanas (figura 05), por exemplo; encontraremos dificuldade em distinguir os moradores por qualquer classificação, como tão claramente é possível nas cidades capitalistas. Ainda que tal processo não seja tão simplista de explicação e expressar-se com algumas peculiaridades em cada lugar.

Figura 05: Vila em Mali – África



Fonte: <http://casavogue.globo.com/LazerCultura/Fotografia/noticia/2014/01/11-vilas-mais-lindas-do-mundo>

De acordo com Roberto Lobato Correa (1995), a segregação residencial na cidade está intimamente ligada à questão econômica de cada classe social, se traduz em uma expressão espacial desse processo. Está baseada na localização diferenciada dessas classes no ambiente urbano, é um reflexo do poder aquisitivo dos moradores, primordialmente, na esfera da moradia.

Villaça lembra que existem também as segregações de outras naturezas, tais como as de etnias ou nacionalidades, porém, reforça que a segregação de classes sociais são as mais expressivas nas cidades brasileiras, em especial, nas metrópoles:

Há segregações das mais variadas naturezas na metrópole brasileira, principalmente de classes e de etnias ou nacionalidades. [...] a segregação das classes sociais, que é aquela que domina a estruturação das nossas metrópoles. Tal como aqui entendida, a segregação é um processo segundo o qual diferentes regiões gerias ou conjuntos de bairros da metrópole (2001, p.142).

Discutindo tal processo, Manuel Castells (1983) coloca a moradia transformada em mercadoria como um dos principais pilares constituidores da segregação. Para ele, a mesma seria um efeito da distribuição de produtos, especialmente, do produto-habitação no espaço. O sociólogo espanhol, tenta ainda defini-la apresentando a questão da hierarquia e da disparidade social no meio urbano, afirmando que ela seria uma: “[...] tendência à organização do espaço urbano em zonas de forte homogeneidade social interna e de forte disparidade social entre elas, entendendo essa disparidade não somente em termos de diferença, mas de hierarquia” (p.203-4).

A autora Maria Mônica O’neill (1986), estudiosa do assunto, traz à tona uma questão interessante para o debate a cerca da categoria aqui discutida; ela classifica dois tipos de segregação: a auto segregação e a segregação imposta. Chamou-nos à atenção a segunda classificação, quando ela explica que os grupos ou classes de baixa renda não possuem, ou dispõem de forma reduzida, a possibilidade de escolher onde morar. Uma realidade muito comum nos grandes centros brasileiros e muito clara na produção espacial do nosso campo de estudo, onde os moradores adjacentes, especialmente os primeiros, ocuparam parte do entorno da Lagoa da Jansen, exatamente pela dificuldade de acesso a moradia de forma legalizada.

No campo prático, na cidade alguns ambientes, mesmo sendo públicos, alguns se beneficiam daquilo que teoricamente seria comum a todos (SERPA, 2007). Novamente apresentamos como exemplo prático a Lagoa da Jansen, nesse momento, enquanto Parque Ecológico e público, onde durante visitas *in loco* constatamos empiricamente uma considerável estratificação social nos usos dos benefícios do parque (figura 06); questão que será mais aprofundada no segundo capítulo deste trabalho.

Em palavras diretas, a segregação socioespacial urbana pode ser compreendida como a separação social de pessoas, famílias, etnias, grupos e classes no interior do espaço urbano, expressada principalmente na habitação. Ela pode ocorrer em cidade de qualquer tamanho, no entanto, sua visibilidade é ainda maior nos grandes centros e nas metrópoles nacionais ou regionais.

Figura 06: Prática esportiva (ciclismo) no Parque Estadual da Lagoa da Jansen



Fonte: Pesquisa de campo (2016).

1.4 Estado, economia e planejamento urbano

Embora a abrangência do Estado seja ampla, pois este interfere em diversos âmbitos que influenciam a sociedade e praticamente todos os seus integrantes, nesta oportunidade, será dada maior atenção para o seu papel político e operacional no que tange ao planejamento da produção espacial urbana, reconhecendo a interdependência entre essa questão e os processos econômicos.

Neste sentido, aqui veremos brevemente – de forma a ser completado pelos próximos capítulos – como se estruturou os níveis de presença e a incumbência normativa do Estado na configuração e expansão do espaço urbano brasileiro, assim como suas correlações com o capitalismo, partindo da crise do ideário liberal no início do século XX, perpassando pela tomada do poder pelos militares⁹, acompanhada da instauração do centralismo autoritário, até a retomada da suposição do Estado mínimo através do neoliberalismo na década de 1990.

Entendemos que, assim como outras ações públicas de controle, gerência e mediação, o planejamento urbano “é uma intervenção do Estado na cidade. Existe para alterar e dirigir a cidade na forma considerada pela sociedade como sendo necessária e desejável”

⁹ Questão essa que terá uma abordagem mais aprofundada no segundo capítulo. Nesse primeiro momento destacamos apenas os níveis de presença e ingerência do Estado brasileiro na produção do espaço, relacionando-a com a economia o sistema produtivo vigente.

(CLARK, 1982, p.262); sob este aspecto, e nos moldes da urbanização capitalista atual, na qual mercadorias, serviços, e pessoas necessitam de mobilidade constante, de fato, esse mecanismo tornou-se uma necessidade perdurante.

O direcionamento estatal na economia e na modelação do espaço pode ocorrer de inúmeras formas, desde incentivos a indústria, que possui relação concreta com a urbanização, e que já do seu início, necessitou do apoio e intermediação do Estado para sua consolidação, até a atuação direta no espaço, construindo a infraestrutura necessária para a distribuição e comercialização de produtos, e em segundo plano para a circulação de pessoas.

Como raciocínio teórico, interpretativo e metodológico, compreendemos que a diminuição do papel do Estado, tanto na economia como no ordenamento territorial, não seja um caminho seguro para a minimização dos problemas urbanos; quando os movimentos sociais cobram mais moradia, saúde, educação e transporte público, por exemplo, não identificamos que os mesmos estão exigindo a diminuição do papel do Estado na sociedade, pelo contrário, requerem um Estado ainda maior, mais presente e atuante, porém, que trabalhe pela justiça social, o que perpassa por melhorias na distribuição das riquezas produzidas, bem como pela democratização do acesso ao solo urbano e agrário.

Na relação Estado e ordem econômica produtiva, Marcio Pochmann (2001, p. 12), afirma que o Estado “não representa um corpo estranho na evolução do capitalismo”, podendo na história recente, inclusive, ser identificada a manifestação de diferentes padrões de sua intervenção na economia, do mesmo modo “o papel econômico do Estado também toma forma distinta ao longo do tempo, refletindo geralmente a natureza e a intensidade das modificações ocorridas no interior do processo de acumulação de capital” (p. 12), e complementa:

Dessa forma, a atuação do Estado tende a organizar, consagrar e reproduzir o processo de dominação política, impondo compromisso entre múltiplos blocos no poder e de certas frações sociais não dominantes, a partir da construção de consensos ideológicos majoritários (POULANT, 1978; HABERMAS, 1975, Apud POCHMANN, 2001, p.12).

Ou seja, mesmo existindo divergências paradigmáticas no seio dos grupos ocupantes do poder, o Estado reconhece os ideais prevaletentes entre as classes dominantes e tende a consagrar o processo de dominação política. Processo esse, que não se apresenta tão simples de ser analisado atualmente, devido às mudanças ocorridas tanto no processo econômico e produtivo como no interior da sociedade.

Pochmann (2001, p.19), apresenta duas importantes divisões para o setor público brasileiro:

A primeira diz respeito às funções de governo, tais como **a administração direta** em todos os níveis, adicionada às autarquias e demais atividades que dependem exclusivamente do orçamento público. **Asegunda refere-se às empresas públicas**, que possuem, por sua vez, dois segmentos: setor produtivo estatal, constituído pelas grandes empresas e subsidiárias pertencentes à base econômica; e empresas e organismos desvinculados das atividades produtivas, especialmente nas áreas de serviços e transportes. (POCHMANN,)[grifo nosso]

Corroboramos com a ideia do autor, no sentido de que a divisão básica do setor público brasileiro fundamenta-se nos setores direto e indireto, e acrescentamos que as funções de governo, representadas pela *administração direta*, foram fortalecidas durante o período dos governos militares. Isso pode até parecer óbvio, no entanto, essa realidade fora tão intensa no Brasil não democrático, que apesar das políticas neoliberais da década de 1990, representadas nos governos de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique, muito das superestruturas criadas para o crescimento e fortalecimento do Estado Brasileiro naquele momento resistiram ao modelo de Estado mínimo, sendo algumas exemplificadas no segundo capítulo desse estudo.

O mesmo já não pode ser dito em relação à administração indireta, já que o número de empresas públicas privatizadas no decorrer da década de 1990 fora consideráveis, principalmente no setor produtivo; escaparam dessa lógica algumas empresas públicas ou de economia mista com grande estratégia nacional, que somado a pressão da opinião pública refletida também nos movimentos sociais, tornaram praticamente inviável as suas privatizações, como nos casos da Petrobrás, Caixa Econômica Federal e a Empresa Brasileira de Telégrafos – CORREIOS, por exemplo.

Até a década de 1920, os ideais do liberalismo econômico expandiam-se consistentemente pelo mundo, especialmente na Europa, América do Norte e posteriormente na América do Sul; e por conta disso, aqui no Brasil a ingerência do Estado na economia, durante o percurso do século XIX, chegou a ser ínfima (POCHMANN, 2001).

Ainda no século XIX, em se tratando dos serviços de utilidade pública, o Estado realizou diversas concessões às empresas privadas, inclusive em áreas primordiais no meio urbano, como eletricidade e transportes, especialmente através de bondes (SINGER, 1987), realidade essa apresentada também, e com grande expressão, na capital maranhense, onde os bondes se fizeram presentes até a década de 1970.

No entanto, o dismantelo da suposição liberalista no final da segunda década do século XX, fora preponderante para que o Brasil modificasse os padrões de intervenção estatal, primordialmente nos âmbitos já mencionados como: na condução da economia e na

orientação do uso e ocupação do solo, principalmente o urbano que sofre intensas mudanças a partir de então.

Antes da conhecida crise do final da década de 1920, a teoria econômica postulava que, numa situação competitiva de mercado, uma livre e espontânea alocação de recursos seria o melhor caminho a seguir. Desta forma, a intervenção estatal na economia se fazia prejudicial; o que, no entanto, os fatos concretos derrubaram esta hipótese, a intervenção do Estado passou a ser aceita e, mais ainda, reconhecidamente necessária; em paralelo, o reconhecimento da noção de planejamento inicia sua afirmação e, mais que isso, sua difusão pelo país (SANTOS, 2011).

Milton Santos, no livro intitulado *Economia Espacial*, nos alerta para o fato de que o planejamento exercido pelo Estado (neste caso, no sentido geral e não apenas sobre planejamento urbano) possuir, como uma de suas funções básicas, a garantia do mínimo de segurança para os investidores; de forma direta, ele expressa:

Tal como é descrita por J. Tinbergen (1959, p. 15-18), a função do planejamento é garantir, dentro da lei e da ordem, um mínimo de segurança e de estabilidade, é proteger a segurança física das pessoas e da propriedade, é promover e estimular o investimento privado. Para W.A. Lewis (1968, p. 15), ele constitui uma providência macroeconômica supostamente capaz de criar um clima de confiança entre os investidores (SANTOS, 2011, p. 14).

Ou seja, há uma cobrança direta e intensa por parte do setor privado sobre o Estado no sentido de que este planeje suas ações, ingerências, gastos e, ainda, que estabeleça leis que possibilitem o mínimo de segurança para a propriedade privada e a livre circulação de bens e serviços; e evidentemente que todos os investimentos tenham certa capacidade de retorno. Destaca-se que essa garantia e a confiança nos negócios de mercado foram desenvolvidas através de recursos públicos, ou seja, dinheiro dos contribuintes (SANTOS, 2011).

Marx (1990), nos meandros da economia política, compreende o Estado como uma relação entre a infraestrutura e a superestrutura. A infraestrutura seria a base econômica traduzida pelo conjunto das relações de produção que corresponde a um passado determinado do desenvolvimento das forças produtivas. Já a superestrutura teria como braço principal as instituições jurídicas e políticas complementadas por determinadas formas de consciência social, que por sua vez se estenderia como ideologia.

Na visão do autor clássico, não há Estado que seja neutro. Sua ocupação estaria representada sempre pela presença de uma ou outra classe da sociedade, e cita como exemplo a Revolução Francesa que, na prática, representou a primeira grande vitória da burguesia no

sentido de ocupar o poder político e, desta forma, organizar o Estado de modo a favorecer seus interesses (MARX, 1990).

Nesse aspecto, se o Estado possui como um de seus objetivos a manutenção da dominação entre classes sociais (MARX, 1990), isto explicaria, em tese, a renegação contínua em garantir ao cidadão comum pertencente ao seu território, um acesso democrático e sem discriminação a propriedade privada, incluso aqui a posse rural e o solo urbano, sendo estes, acima de tudo, uma garantia de moradia.

Desta forma, o planejamento urbano como uma ação do Estado mais tem servido como uma ferramenta de segregação e exclusão socioespacial do que para qualquer outro propósito. Sob este viés, o planejamento, enquanto mecanismo estatal deixa de ser uma estrutura em favor da maioria da população e passa a ser um instrumento a serviço de uma minoria, primordialmente no momento em que esta busca sua supremacia no comando dos rumos da cidade, a exemplo disso sua influência nos planos diretores, urbanísticos e de expansão. A valorização do espaço funcionaria então como um ápice desse processo.

A grande ambição da maioria dos estados nacionais está centrada no crescimento econômico, o que, em tese, aumenta a arrecadação fiscal, e, assim, traria fortalecimento econômico, porém tal crescimento não significa que tais riquezas serão distribuídas em forma de amplas políticas públicas, de modo a diminuir as disparidades sociais. Isso porque as formas e os caminhos percorridos para esse objetivo é que se caracteriza na maioria das problemáticas enfrentadas pela sociedade.

Na outra ponta, a conhecida proposta neoliberal apresenta a ideia de que o Estado deva ser mínimo, reduzindo sua participação em vários âmbitos da sociedade, inclusive na economia, educação e na saúde; no caso dos dois últimos segmentos a privatização e a individualização do ônus seria o principal caminho. Nesse sentido, e na visão dos neoliberais a diminuição do Estado permitiria o crescimento do mercado e com isso da geração de emprego.

Marcio Pochmann, no entanto, em sua obra intitulado *A Década dos Mitos* demonstra, através de vários números, que não passou de um mito a suposição de que: “o esvaziamento do papel do Estado no Brasil levaria tanto ao crescimento econômico sustentado quanto a expansão do nível de emprego” (POCHMANN, 2001, p.11). No mesmo estudo, ele evidencia que após cinco décadas de forte intervenção estatal a adoção, a partir do ano 1990, de um modelo econômico neoliberal, comandada na maior parte pelo PSDB, no tocante à geração de emprego e renda, demonstrou-se “pouco positivo para a economia e para o trabalho” (Idem, 2001, p.11).

Essas cinco décadas de forte intervenção estatal que o autor menciona, possuem dois momentos claros frente ao planejamento brasileiro: O primeiro remete ao surgimento e à consolidação da ideia dos planos de expansão e diretores; o segundo se configura no centralismo em âmbito federal das decisões inerentes ao desenvolvimento urbano e execução dos meios que, em tese, levaria a este fim. No momento pós Regime Militar ou neoliberal, a política para o planejamento urbano sofre mudanças graduais e inclina-se tanto para o esvaziamento da ideologia como da prática do planejamento, com isso aqueles que defendem o exercício da gestão ganham espaços e adeptos.

Nesse contexto, a atenção demasiada por parte do Estado aos interesses dos capitalistas por um longo período, serviu, antes de tudo, para fragilizar ainda mais aqueles desprovidos de segurança econômica e do acesso à propriedade como a terra no campo, e aos lotes ou terrenos em áreas urbanas.

Vários discursos foram proferidos pelo Estado brasileiro, especialmente, durante o período do governo ditatorial no sentido de justificar a transferência da poupança dos mais pobres para o bolso dos mais ricos (SANTOS, 2011). Tudo isso em nome de um suposto desenvolvimento alardeado pelo sistema capitalista e acolhido pela maioria dos Estados nacionais.

Celso Furtado (2002) já mostrara – a partir do estudo histórico e econômico brasileiro e suas relações sociopolíticas – que o desenvolvimento requer muito mais que crescimento econômico ou acúmulo de capital. Ao avesso desse pensamento, no Brasil, destacadamente durante o período analisado no capítulo seguinte, grandes obras de infraestrutura foram priorizadas, como grandes hidrelétricas e rodovias inter-regionais, em detrimento políticas setoriais mais próximas das necessidades sociais como, saneamento básico, habitação, transporte público e saúde, realidade essa encontrada na quase totalidade das cidades brasileiras.

Em todo esse contexto, acredita-se que a rapidez da urbanização da população brasileira aliada a um planejamento urbano que renegava a uma série de necessidades socioambientais, não raramente, induziu famílias empobrecidas a buscarem em áreas de risco ambiental um lugar para morar e sobreviver.

Essas questões são relevantes para a construção e reprodução de espaços onde a desigualdade socioeconômica e as segregações socioespaciais perduram, por vezes, silenciosamente em meio aos, ainda atuais, discursos desenvolvimentistas da elite cidadina brasileira, bem como do avanço do capital especulativo, principalmente imobiliário, no interior do espaço urbano, comumente isso ocorre na mesma localidade, valorizando e

desvalorizando áreas de acordo com seus próprios critérios, como ocorreu no entorno da Lagoa da Jansen, vista na figura 07.

Frente a essa realidade, o antigo igarapé que originou a laguna, assim como a área que a circunda, sofreu diretamente as consequências de um planejamento urbano expresso através de baixo índice de estudo de impactos ambientais; isso em um momento de intensa expansão de São Luís, em área urbanizada e em população absoluta.

Esse quadro, no entanto, não se expressou exclusivamente no Maranhão; naquela época a maioria das cidades brasileiras experimentava um crescimento através de dificuldades semelhantes, tais como: inchaço populacional acompanhada de carência habitacional, agressão ambiental e infraestrutura somente para algumas áreas.

Figura 07: Segregação e resistência de construções modestas em espaço já valorizado (Bairros Ponta D'areia e ao fundo Renascença I, entorno da Lagoa da Jansen)



Fonte: Pesquisa de campo (2016).

Todavia no caso ludovicense, os investimentos em grandes projetos econômicos ou ditos “projetos especiais” (SERRA, 1991) em contraponto ao baixo incremento em políticas setoriais como transporte público (até hoje longe do satisfatório), saneamento ambiental e financiamento habitacional para famílias de renda baixa, tornam o caso de São Luís interessante para análises.

O Estado tornou-se o gerenciador do uso e ocupação do solo, e, em tese, deveria ser o mediador dos conflitos e interesses sobre o espaço; no entanto, a forma como esse tem

se utilizado de tal incumbência, através do planejamento e dentro deste do zoneamento urbano, vem permitindo, no seio das cidades, o agravamento do antagonismo de classes socioeconômicas, de crises ambientais e estruturais, da má qualidade de vida e do trabalho. Autores como Henrique Rattner (2009, p. 11) chegam a afirmar que essas situações nos levaram a uma “infundável crise urbana”.

1.5 A Cidade e a tentativa de planejá-la

A cidade transformou-se, ao longo da história, na principal forma de convívio social do ser humano, ela foi e vem sendo um dos espaços atrativos de pessoas advindas de outras áreas com de diferentes formas de convívios. Nela ocorrem trocas das mais diversas ordens e por volta da segunda metade do século XIX, com destaque para o continente europeu, ocorreram diversas tentativas de ordená-la, torná-la mais moderna, produtiva e melhor circulável. Por essa época, a cidade passou a ser o exemplo mais fulgente da capacidade humana de transformação, produção e reprodução da natureza, uma das mais nítidas manifestações de espaço geográfico (SMITH, 1988) e aglomeração humana.

Mas como planejar algo tão dinâmico? Por vezes nascida espontaneamente, imbuída de desejos e interesses diversos? De fato, não se evidencia como tarefa fácil planejar algo tão volátil e humano; a própria humanidade já demonstrou, num longo processo histórico, sua capacidade metamórfica.

As características da cidade podem variar de acordo com sua espacialidade, historicidade e temporalidade. Suas funções também apresentam mutações, não se pode dizer, por exemplo, que as cidades da antiguidade exerciam o mesmo papel das cidades consideradas modernas do pós-revolução industrial.

Assim com entendemos que a cidade da era capitalista é o exemplo mais nítido da transformação da natureza, por conta dos avanços e transformações tecnológico-industriais, da mesma forma – e em consequência disso – é nela que as desigualdades, contradições, e os maiores contrastes entre riqueza e miséria se mostram mais intensamente, muitas das vezes em um mesmo espaço (como no campo deste estudo), a tal ponto de Milton Santos (2008), em sua obra *A urbanização brasileira* chega a concebê-la como espaço de reprodução de pobreza.

Como dito acima, no meio urbano também se produz riquezas, porém o que o autor supracitado chama à atenção é justamente para sua desigual distribuição, tanto socialmente como espacialmente. E como gerador e mantenedor desse processo, o geógrafo

não responsabiliza somente o modelo socioeconômico vigente, mas aponta que a própria estrutura física do meio urbano, em certos casos, é propícia à segregação e estratificação socioespacial. Em suas palavras:

A cidade em si como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo 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.

No entanto, autores como Henri Lefebvre e David Harvey chamam atenção para a ingerência do capitalismo justo na produção espacial da cidade, o que nesse sentido, não deixaria de afetar o seu formato geográfico, assim a periferização e distribuição equitativa dos espaços também seria, em grande parte, resultante do modelo produtivo vigente.

David Harvey (1982) e Ermínia Maricato (1987) chamam à atenção para a necessidade de se compreender a cidade como lugar de exploração do trabalhador através de diferentes mecanismos e formas. Apresentam a transformação da habitação como mercadoria e a supervalorização do espaço como meios de garantir a manutenção do capitalismo, e como principais consequências estariam às tensões sociais e as contradições e/ou desigualdades na produção espacial (HARVEY, 1982). Fatos encontrados na Lagoa da Jansen, durante o processo de configuração espacial daquela área, e momentos de forte tensão social, como a retira dos palafitados em 1992.

Para Sandra Jatahi Pesavento a cidade é:

[...] antes de tudo, uma materialidade de espaços construídos e vazios, assim como é um tecido de relações sociais, mas o que importa, na produção do seu imaginário social, é atribuição de sentido, que lhe é dado, de forma individual e coletiva, pelos indivíduos que nela habitam. (1999, p.32)

Nessa fala, a autora através de uma análise histórica e literária se propõe a descrever a cidade a partir de suas representações, destacando sobremaneira a atribuição de sentido que é dado pelos indivíduos que nela habitam, tanto na forma individual como coletiva; e utiliza o interessante termo “tecido de relações sociais” para explicá-la.

Esse tecido de relações sociais do qual nos fala Pesavento, está aparentemente ligado à sociabilidade existente no ambiente urbano, o que obviamente deriva da concentração e do cotidiano de pessoas em um único espaço, e claro, no sentido dado ao morar e pertencer a um determinado lugar, algo parecido com o que Milton Santos chama de território, o que não necessariamente incita conflitos de conceitos, já que na cidade podem ser encontrados

diversos territórios, assim como, em tese, não há impedimento de essa categoria, que o geógrafo trabalha, seja interpretada em uma escala maior, diferentemente da cidade que possui seus limites, ao menos teoricamente, previamente delimitados geograficamente.

Ainda segundo análise de Pesavento: “A cidade é concentração populacional, tem um pulsar de vida e cumpre plenamente o sentido da noção do ‘habitar’ [...] moradia de muitos, a compor um tecido sempre renovado de relações sociais” (PESAVENTO, 2007, p. 14-15). Desta forma, problemas antigos, como o preconceito, inclusive entre classes ou grupos divergentes socioeconomicamente, se confundem com a oficialização da desigualdade de acesso a bens e serviços. Assim, nesse dilema urbano, avanços e retrocessos se configuram como habitualidade de uma urbanização que por diversos fatores torna-se também um *locus* de conflitos e problemas sociais.

Portanto, compreender os conceitos apresentados neste capítulo, bem como suas relações dialéticas, contribui em muito para focarmos nos instrumentos de planejamento urbano que contribuíram para fazer da cidade de São Luís o que ela é hoje. Neste sentido, apresentamos no próximo capítulo uma análise da construção do planejamento nacional para áreas urbanas, da era Vargas ao período neoliberal. Do mesmo modo mostramos como o desenho político e institucional do planejamento da cidade de São Luís se entrelaça entre a realidade brasileira e as vontades das elites urbanas locais, que assim induzem a produção de espaços desiguais e flexíveis (no sentido de seus interesses) como a Lagoa da Jansen.

2 DESENVOLVIMENTO DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E EM SÃO LUÍS – MA

Uma análise da construção do planejamento nacional, especialmente durante o período dos governos ditatoriais, torna-se importante neste trabalho, na medida em que refletimos sobre o desenho político e institucional de planejamento urbano no qual a cidade de São Luís estava inserida a época da formação da Lagoa da Jansen, ocorrida a partir do ano de 1974, ou seja, dez anos após o golpe militar, já no contexto dos Planos Nacionais de Desenvolvimento - PNDs e as vésperas da inserção da capital maranhense no Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio – PNCCPM, e que trouxe como uma das consequências à assinatura de dois convênios¹⁰ firmados junto a União: um com o estado do Maranhão e outro com a prefeitura municipal.

A referida análise faz-se importante, ainda, na medida em que algumas das superestruturas, criadas durante aquele período, ainda se fazem presente (SERRA, 1991), em todas as regiões do país, dentre as quais podemos citar: o sistema financeiro para habitação; o formato do custeio e manutenção de saneamento básico; a permanência das companhias estaduais para execução do mesmo (CESBs); e ainda, grande parte das práticas voltadas para a política urbana nacional que, em boa medida, tiveram origem a partir de fundamentações ideológicas, tanto do desenvolvimento econômico como urbano, que induzia políticas organizacionais urbanas, baseadas no plano diretor e no zoneamento, atendendo geralmente aos interesses de grupos industriais/capitalistas, dentre outros agentes capitalizados.

Quando estudamos o desenvolvimento do planejamento urbano no Brasil, recorremos a nomes como Flávio Villaça (1999), sua abordagem contribui para a construção do nosso entendimento sobre a história do planejamento em nosso país, a qual possui como pano de fundo, ideologias de cunho desenvolvimentistas que tendem a serem demonstradas como ações de Estado quando, todavia, na maioria dos casos, não passam de discursos; conquanto, para análise da urbanização brasileira e sua relação com planejamento de forma mais ampla¹¹, buscamos contribuições do geógrafo Milton Santos (2008); do mesmo modo se fizeram primordiais para esta discussão a relação entre planejamento e questões ambientais

¹⁰ Os valores aplicados nestes convênios serão analisados no tópico 3.2 do terceiro capítulo desta dissertação.

¹¹ O planejamento urbano tem sido considerado apenas uma vertente do geral. Existem diversas categorias trabalhadas a partir desse termo; no caso de Milton Santos o autor trabalha as teorias subjacentes ao planejamento como instrumentos para a preservação de um sistema econômico e da estrutura de classes vigentes nos países subdesenvolvidos.

urbanas apresentadas por Rosely Ferreira dos Santos (2004) a qual traz como crítica a necessidade de maior eficácia das leis ambientais nas cidades brasileiras.

Assim, o enfoque ao crescimento econômico do país, em detrimento de políticas concretas em âmbitos sociais, bem como ambientais, contribuiu para o agravamento da crise urbana de várias cidades brasileiras, incluso a capital Maranhense, resultando, dentre outras, em quatro problemáticas básicas: 1) crescimento da desigualdade de renda; 2) agravamento dos impactos ambientais urbanos e da segregação socioespacial; 3) déficit habitacional na maioria dos centros urbanos – primordialmente para a classe de baixa renda; 4) déficit de saneamento básico – especialmente na coleta e tratamento de esgoto e resíduos.

Por fim, esclarecemos que este capítulo, através de um diagnóstico do desenho político e institucional brasileiro, apenas inicia a análise das características do planejamento urbano de São Luís. Demonstrando que esse cenário irá influenciar na formação de áreas complexas na capital maranhense, como é o caso da Lagoa da Jansen. Ou seja, seu objetivo maior é demonstrar o panorama conjuntural de planos e metas na qual a capital maranhense está inserida em momentos que foram decisivos no que se refere sua expansão urbana, e que vem necessitar de complementação, que virá no terceiro capítulo.

2.1 Fundamentos do Planejamento Urbano no Brasil: condicionantes para São Luís

Como visto anteriormente os fundamentos do planejamento como um procedimento de intervenção na cidade se encontram na Europa, e em proporções bem menores espelhados no zoneamento e embelezamento urbano norte-americano. Conscientemente tal embasamento técnico, mas também ideológico, começa a chegar na América do Sul (BITOUN, 2008). O Brasil, nesse sentido, destaca-se pela rapidez do movimento de urbanização, bem como pela transição demográfica de país rural para urbano. Outro fato relevante está na enorme variedade de nossas cidades, onde encontram-se desde centros considerados megalópoles até pequenas cidades dispersas pelo território nacional (Idem, 2008).

Essa urbanização acelerada, aliada a uma prática política, por vezes, apoiada no paliativo, renega-nos um planejamento urbano diferenciado de outras partes do mundo capitalista avançado. Aqui não apenas falhas estruturais de cidades que foram formadas de forma espontânea são passíveis de constantes reparos, tão comum quanto são os problemas urbanos em cidades ditas planejadas, as ações corretivas e sequências para refazer ou reformar

aquilo que há pouco tempo foi feito, chegam a ser comuns, são vários os exemplos pelo Brasil (figura 08).

Figura 08: Terra do Sol, bairro planejado (Minha Casa Minha Vida) na cidade de Bacabal – MA (primeiro realiza-se o asfaltamento, depois quebra-se para a encanação do saneamento)



Fonte: Pesquisa de campo (2015)

Baseado em legislações como o Estatuto das Cidades e a institucionalização de órgãos que tratam de assuntos relacionados ao planejamento, somados aos planos diretores “participativos” e as leis de zoneamento, dentre outras que disciplinam o uso e ocupação do solo urbano, pode-se afirmar que o planejamento urbano no Brasil existe; ao menos no âmbito institucional. No entanto, as práticas sequenciais adotadas pelos municípios, mesmo em momentos de certa autonomia administrativa, chamaram nossa atenção; tanto pela irresponsabilidade ambiental, como pela injustiça social que o próprio formato normativo (tanto nacionais como locais) provoca.

São exemplos do acima exposto, as cidades, conjuntos residenciais e até bairros planejados (quando é interessante para as elites e/ou para o capital e sua reprodução). O mais comum no Brasil é valorização da “gestão”, da administração dos problemas de agora, da burocracia e da politicagem, que vem se apresentando acima de qualquer razão técnica e em detrimento do planejamento paulatino, coeso, humanizado e incondicional. Sobre essa questão, Marcelo Lopes de Souza (2013, p.31) explana que,

O enfraquecimento do planejamento se faz acompanhar pela popularização do termo *gestão* (nos países de língua inglesa, *management*), o que é muito sintomático: como a gestão significa a rigor, a administração dos recursos e problemas *aqui e agora*, operando, portanto, no curto e no médio prazos, o hiperprivilegiamento da idéia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do

imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do “mercado livre”.
[grifos do original]

O acima exposto se traduz em uma realidade frequentemente adotada no Brasil. Planejar emana tempo, investimentos e, por vezes, com retorno somente a médio e longo prazo, práticas essas que não fazem parte do histórico político/administrativo habitual de nosso país.

De acordo com Flávio Villaza (1999), a história do planejamento urbano no Brasil pode ser dividida em três grandes períodos: o primeiro compreendido entre 1875 a 1930, o segundo de 1930 até a década 1990, este por sinal tem sido comumente lembrado como o ciclo da ideologia do planejamento; e por fim o que se inicia nos anos de 1990 até o presente momento, que está sendo marcado pelo enfraquecimento do planejamento urbano no país, e mais especificamente de sua preleção.

Podem ser considerados como marcas da primeira fase acima mencionada o paisagismo e o embelezamento urbano, acompanhados da abertura e alargamento de vias urbanas que, para os padrões modernistas já vigorantes àquela época, eram intervenções necessárias frente o novo formato de mobilidade baseado na figura do veículo automotor. Por outro lado, o enfoque no imponente, na prática, exaltava a burguesia citadina, primordialmente das capitais brasileiras.

De 1930 a 1990 predominou a chamada ideologia do planejamento urbano que, por sua vez, resguardava-se na técnica e na base científica, o que ao menos no discurso era indispensável para a busca de soluções dos problemas urbanos emergentes no país (DEÁK, 2010), assim como para o desenvolvimento econômico. Porém, de 1930 a 1950 a preocupação maior do Estado brasileiro esteve voltada para a necessidade de integração entre as regiões e cidades (SINGER, 1987), de forma que com a intensificação da urbanização a partir da década de 1940 e o agravamento de diversos problemas, devido à rapidez de tal processo, o planejamento urbano, ao menos enquanto ideologia, a partir da década de 1950 de fato ganha força no país.

Já no período que se inicia na década 1990, ainda carente de estudos aprofundados, o pouco que se demonstra evidente até agora perpassa pelo descrédito ou, ao menos, pela tentativa de desconstrução da preleção, e também da prática, de uma política urbana sob o viés do planejamento. Ganha força o exercício da gestão imediata e, com exceção do plano diretor (fortemente desrespeitado nas cidades brasileiras), grande parte dos instrumentos daquele mecanismo sofreram redução, tanto nos meios institucionais como as secretarias e órgãos nessa competência.

De acordo com o entendimento seguido até aqui, o planejamento urbano brasileiro se expressa através de planos e ações de direcionamento da produção do espaço urbano, dentre as quais, destacam-se:

- Leis de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo;
- Programas de desenvolvimento urbano;
- Obras públicas sobre o espaço urbano;
- Planos diretores;

Como já visto no primeiro capítulo, as leis de zoneamento basicamente disciplinam e ordenam o parcelamento, uso e ocupação do solo das cidades, orientando, assim, a produção e categorização espacial. E dentro de uma ótica organizacional, elas são primordiais para o gerenciamento da expansão urbana, destacam-se por primar pela divisão das funções do espaço citadino. Entretanto, além dos seus defensores, encontram-se aqueles que criticam esse fito, como fora visto no subitem 1.5.1 do primeiro capítulo, onde tratamos do zoneamento e da segregação espacial.

Os programas de desenvolvimento urbano são parte integrante de um plano maior de desenvolvimento do país (FERNANDES, 2013), foram pensados e implementados, primordialmente, na época dos governos centralizadores, porém, começaram a perder força na década de 1980, e em seguida nos governos neoliberais, que comandaram o país de 1990 a 2002, foram definitivamente colocados às margens da prioridade. Alguns almejavam incentivar o planejamento urbano no país, no entanto, de um modo geral foram frustradas a maioria dos objetivos iniciais, como será visto em tópico abaixo.

As obras públicas são toda e qualquer atividade de intervenção no ambiente executada pelo Estado através das esferas municipal, estadual e federal; sendo o olhar deste trabalho voltado para aquelas voltadas para o espaço urbano. Assim, a título de exemplo, listamos abaixo algumas ações previstas no Decreto-Lei de âmbito federal nº 195/67.

- a) Abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas.
- b) Construção e ampliação de parque, campos de desporto, pontes, túneis e viadutos.
- c) Construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido, inclusive todas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema.

- d) Serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares ascensores e instalações de comunidade pública.
- e) Proteção contra secas, inundações, erosão, ressacas e de saneamento e drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barragens, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'água e irrigação.
- f) Construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem.
- g) Construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos.
- h) Aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano paisagístico. (SOUZA, 2013, p.242-243)

Já os planos diretores apresentam certa dificuldade de serem definidos teoricamente, haja vista que possuem um número elevado de definições e conceituações, porém, Flávio Villaça (1999, p.238) faz uma tentativa que nos chamou à atenção:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para o curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

Nessa conceituação Villaça menciona os elementos básicos de um plano diretor, e elenca que o mesmo nasce a partir de um diagnóstico da realidade física, socioeconômica, política e administrativa da cidade, para então lançar um conjunto de propostas para o futuro da cidade nos aspectos sociais, econômicos e espaciais. Tal mecanismo seria, ao mesmo tempo, uma análise conjuntural da realidade local seguida de uma diretriz norteadora do desenvolvimento do município, que não se ampara somente no direcionamento do uso e ocupação do solo, mas de toda a estrutura urbana; tudo isso validado em lei municipal.

Seguindo esse entendimento, o plano diretor não se confunde com o zoneamento, este tem como objetivo maior a separação dos espaços da cidade por funções, e está diretamente ligado com as leis de uso e ocupação do solo, enquanto que aquele possui um aspecto mais amplo, delineado para a totalidade dos componentes da cidade, voltado inclusive para o desenvolvimento econômico do município; e segundo o autor acima mencionado, lança

um conjunto de propostas para o futuro da cidade, e ao menos, em tese, chega a preocupar-se com o lado social da esfera urbana.

Até a Constituição de 1988 e, principalmente, da criação do Estatuto da Cidade, o plano diretor era basicamente utilizado como um instrumento de definição dos investimentos necessários ou ao menos desejáveis para os municípios brasileiros (CYMBALISTA, 2007). Após a pressão popular, através dos movimentos sociais da década de 1980, a nova legislação tenta transformá-lo no pilar da política urbana nacional, e traz elementos novos para as funções dos planos, como a definição de critérios para o cumprimento da função social da propriedade urbana (Idem, 2007).

Assim, se os planos diretores da década de 1970 eram vistos pelo governo central como um caminho para o desenvolvimento urbano, assim como para o controle estatal da produção do espaço citadino; a legislação atual tenta acrescentar um teor participativo na sua elaboração. Isso pode ser visto inclusive na nova nomenclatura utilizada pelo Ministério das Cidades que o renomeou para *Plano Diretor Participativo* (PDP), e em movimentos como a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, iniciada em 2004 com o objetivo inicial de incentivar e instruir a elaboração dos novos planos diretores nos municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes.

Como visto na introdução, aqui as leis de proteção ao meio ambiente, apesar de fazerem parte do marco regulatório, não são consideradas parte integrante do planejamento urbano, haja vista não possuírem como objetivo principal a organização do espaço urbano. No entanto, as compreendemos como uma complementação necessária para o bom convívio entre a população e o ambiente urbano construído. Sua relação direta com a qualidade de vida das pessoas também transparece sua relevância para a cidade. Alguns autores não separam as leis ambientais das demais legislações urbanas e chamam de planejamento urbano ambiental, essa interação legalista.

A partir dessa compreensão, pondera-se que a legislação ambiental se configura como um conjunto de leis que primam, dentre outros objetivos, pelo convívio sustentável com o meio ambiente, estabelecendo limites no uso dos recursos naturais e punições para os excessos. No Brasil, existem dezessete leis que se complementam, das quais destacamos aquelas relacionadas com o ambiente urbano (figura 09).

Por sinal, frente às questões ambientais, nossa legislação se configura como uma das mais completas do mundo, porém, quanto à fiscalização e a eficácia dessas leis, não se pode afirmar o mesmo, haja vista tamanha visibilidade do descumprimento da maioria delas.

Figura 09: Principais leis ambientais do Brasil (relacionadas ao ambiente urbano)

Lei	Nº/ano	Objetivo/resumo
Lei do Parcelamento do Solo Urbano	Nº 6.766 de 19/12/1979	Estabelece as regras para loteamentos urbanos, proibidos em áreas de preservação ecológicas, naquelas onde a poluição representa perigo à saúde e em terrenos alagadiços.
Lei Patrimônio Cultural	Nº 25 de 30/11/1937	Lei que organiza a Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, incluindo como patrimônio nacional os bens de valor etnográfico, arqueológico, os monumentos naturais, além dos sítios e paisagens de valor notável pela natureza ou a partir de uma intervenção humana. A partir do tombamento de um destes bens, ficam proibidas sua demolição, destruição ou mutilação sem prévia autorização do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, SPHAN.
Lei do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição	Nº 6.803 de 02/07/1980	Atribui aos estados e municípios o poder de estabelecer limites e padrões ambientais para a instalação e licenciamento das indústrias, exigindo o Estudo de Impacto Ambiental
Lei da Área de Proteção Ambiental	Nº 6.902 de 27/04/1981	Lei que criou as “Estações Ecológicas”, áreas representativas de ecossistemas brasileiros, sendo que 90 % delas devem permanecer intocadas e 10 % podem sofrer alterações para fins científicos. Foram criadas também as “Áreas de Proteção Ambiental” ou APAS, áreas que podem conter propriedades privadas e onde o poder público limita as atividades econômicas para fins de proteção ambiental.

Fonte: <http://planetaorganico.com.br/site/index.php/meio-ambiente-as-17-leis-ambientais-do-brasil/> (adaptado pelo autor).

Importa lembrar, que a nível internacional, somente a partir da década de 1970 a preservação do meio ambiente fará parte, de forma significativa, das discussões acerca do modelo de desenvolvimento econômico que, por sua vez, tem orientado o planejamento para áreas urbanas. No Brasil, entretanto isso ocorrerá ainda mais tarde; mais precisamente no

decorrer da década de 1980, com destaque para a promulgação da Constituição de 1988 que ampliou as responsabilidades ambientais. Outro marco foi realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92 que introduziu de vez a ideia de desenvolvimento sustentável e discutiu, dentre outros, o crescimento dos impactos ambientais intensificados a partir da urbanização e do consumo exagerado.

Para chegar à atual conjuntura institucional do ordenamento territorial urbano, o modelo urbanizador brasileiro fora significativamente influenciado pelo ideal de planejamento urbano europeu, e este por sua vez estava fortemente ligado às questões sanitárias, embora, como visto acima, ainda não se verificasse preocupações de cunho ambiental, as apreensões eram com as endemias que se constituíam como grave problema de saúde pública. Certo que o tema da higiene vinha dominando grande parte do debate urbanístico internacional no final do século XIX, tendo em vista que as cidades encontravam-se marcadas por precárias condições de saneamento e assoladas, constantemente, por tais epidemias (MATOS, 2015).

Tais inquietações acabavam por fundar também na cidade de São Luís, medidas de controle dos usos e modos de comportamento nos espaços públicos, no contexto em que as cidades brasileiras sofriam fortes pressões das elites urbanas que idealizavam uma modernização onde *raça* e *meio* estavam no centro da preocupação (SCHWARCZ, 1993). Uma vez que se idealizava constituir, enfim, uma nação e um povo ideal, onde negros e pobres não podiam se fazer presentes (MATOS, 2015).

A pesquisadora Lilia Schwarcz (1993, p.118), menciona que as ideias científicas, dentre elas a do higienismo, adentraram nas cidades, e se constituíram através “da adoção de programas de higienização e saneamento”; tornando claro que o objetivo era, sobretudo, “implementar projetos de cunho eugênico com finalidade de eliminar a doença, separar a loucura e a pobreza” (p.118).

Além do tema da higiene, almejava-se uma circulação sem empecilho e um melhoramento estético dos espaços urbanos. O Estado, representado, neste caso, pelo poder público municipal e cedendo à pressão da elite urbana da época, renegava-se em aceitar que uma das formas das classes menos favorecidas (inclusive os ex-escravos) buscarem a própria sobrevivência era justo na vivência diária em ruas e praças da cidade (MATOS, 2015).

Como um fato complicador, por essa época, os centros urbanos brasileiros se encontravam com sérios problemas de epidemias e sujeiras em geral, fruto de uma combinação de situações que iam desde comportamentos da própria população, até a ausência ou ineficiência de serviços públicos (PALHANO, 1988). Porém, se havia de apontar culpabilidade, essa estava indicada para os atores empobrecidos da sociedade, já que eram

previamente subjugados por seus costumes ou simplesmente pelas formas cotidianas de sobreviver na cidade capitalista em construção.

No exemplo específico de São Luís, enquanto a ênfase estava nas vultosas atividades comerciais e industriais e nas áreas elitizadas, já com alguma infraestrutura (MATOS, 2015), outras áreas e setores sociais formados por população com pouca representatividade política e econômica, carecia-se de serviços públicos como fornecimento de água tratada, esgotamento sanitário, energia elétrica, transportes, etc (PALHANO, 1988).

Percebam que em um Brasil que se encontra migrando de país agrário para urbano, a ideia de progresso e modernização estava fortemente ligada à urbanização; neste sentido, não seria estranho o planejamento sofrer influência desses pensamentos elitizados. Naquele cenário, tensões culturais, conflitos entre classes sociais e a ascensão dos interesses do setor privado emergiam em paralelo ao crescimento da urbanização e do fortalecimento do capitalismo e seus ideais.

Essa infraestrutura incipiente não assolava somente o interior das cidades, o território nacional carecia de estruturas de ligação para manter o processo de modernização e crescimento econômico implantado pelas crescentes relações capitalistas de produção. Diante desse contexto, crescia a necessidade de unificação do espaço brasileiro, assim como da diminuição das gritantes desigualdades regionais, esta última, no entanto, não parecia ser prioridade dentro das preocupações do sistema. Essas questões, no entanto, concorreram para o entendimento de que era necessária uma ampliação da participação do Estado na vida econômica e política do país (MARICATO, 1996 apud FERNANDES, 2013), como será visto a seguir.

2.2 A construção do planejamento urbano no Brasil: da Era Vargas à década de 1970

A partir da Era Vargas, o Estado brasileiro amplia sua participação em diversos setores e se consolida como o principal indutor e financiador do crescimento econômico e urbano, paulatinamente ele passa a planejar suas ações com o objetivo de promover a acumulação do capital financeiro, e com isso abre precedente para o avanço do capitalismo no país e consequentemente para um dos principais triunfos desse sistema – a desigualdade socioeconômica e espacial. Esses objetivos repercutirão na política monetária, industrial, trabalhista, agrária, social e não será diferente com o planejamento urbano.

Desta forma, verificando o nível de urbanização no país, a partir da década de 1930, o Estado realiza significativas modificações na esfera pública (FERNANDES, 2013),

iniciativas e atenções se voltam para as relações existentes no meio urbano, um exemplo disso se evidencia na forte mediação estatal, entre patrões e empregados, junto às relações trabalhistas, que já se apresentavam como uma das frentes mais fervorosas no país, dentre outras políticas que serão criadas especificamente para o ambiente citadino.

Mas é a partir da década de 1940, que se inicia no Brasil um processo acelerado de urbanização da população rural, aparentemente sem paralelo na história da nação, quer pela velocidade do processo, quer por suas dimensões (SERRA, 1991). Todavia, ao passo que o país caminha para ser cada vez mais urbano e o Estado realiza grandes obras de infraestrutura beneficiando, em primeiro plano, o setor industrial; esses investimentos não se expressam capazes de resolver os diversos problemas sociais que emergem no interior das cidades e tornam-se mais perceptíveis através da intensificação daquele fenômeno.

Adentrando a década de 1950, se fortalece um discurso que prega a necessidade de integração dos objetivos dos planos urbanos (VILLAÇA, 1999). Essa preleção passa gradualmente a nortear-se a partir da ideia do plano diretor. Isso pode ser considerado um dos fatores que abriu precedente para que na década de 1960, tanto o termo planejamento urbano como plano diretor já vigorasse como uma necessidade para o desenvolvimento das cidades brasileiras. Tratava-se, dessa forma, de um discurso alimentando as bases de outro discurso, o do desenvolvimento econômico.

Como já mencionado no capítulo anterior, essa necessidade de integração pode ser detectada desde o início do século XX e passou a ser o denominador comum desse tipo de planejamento; o que não implica dizer que a referida integração tenha sido alcançada, pelo contrário, “Na quase totalidade dos casos não foi além do discurso” (VILLAÇA, 1999, p. 177). Assim posto, estamos falando de um dos principais problemas levantados neste trabalho, perdurante até os dias atuais, e que afetou e ainda vem afetando a Lagoa da Jansen: a discrepância entre o discurso e a prática no trato com o ambiente urbano.

Mais à frente – em um cenário político eufórico, alegando ser melhor capaz de administrar a economia nacional e as mazelas sociais crescentes no país – ascende ao poder o governo militar em meados da década de 1960, o que virá a representar um novo desenho nas políticas públicas nacionais, diversas ações de planejamento e execução de obras infraestruturais urbanas foram centralizadas no âmbito do executivo federal. A partir daí, foram implementados (ou impostos) programas e subprogramas que, na maioria, foram aplicados sem qualquer diálogo com os órgãos de planejamento urbano, tanto federais como municipais.

Nesse contexto, mudanças foram realizadas nos âmbitos administrativos dos estados e principalmente dos municípios, onde um dos principais objetivos seria centralizar na esfera federal decisões em vários aspectos. As autoridades nacionais decidiram aderir à “ideologia do planejamento”, no entanto, implantando modelos distantes de serem democráticos e, tão pouco, participativos; pelo contrário, antes com robustas intervenções e intromissões centralistas.

No entanto, o modelo de desenvolvimento escolhido por aqueles que estavam no poder, somado, por vezes, a preleções não operacionalizadas, não demorou a trazer consequências displicentes ao país e, conforme Serra (1991, p.13), “não sendo possível que se revertisse o processo de urbanização acelerada”, optou-se pela estratégia de difusão dos discursos oficiais onde destacam-se o do desenvolvimento econômico nacional e do desenvolvimento urbano via planejamento, alicerçado primordialmente na figura do plano diretor, que por sua vez, apresentou e, atualmente, ainda apresenta resultados práticos irrisórios, frente aos objetivos iniciais, tamanho é o descumprimento aos planos – ressalvados os pouquíssimos casos isolados. Toda essa situação teria gerado, no percurso político da Ditadura Militar, um distanciamento real entre discursos e a ações (Idem, 1991, p.13).

Essas ingerências ocorreram de variadas formas, mas talvez a principal estivesse nos moldes da legislação tributária que orienta a receita e a distribuição dos recursos públicos entre as esferas de poder e que dela depende, em muito, a capacidade de intervenção dos entes federados; sendo que apesar da adaptação, em parte, a favor dos municípios na Constituição Federal de 1988, a base do formato tributário, criado naquele período, foi mantida, onde a União continuou a concentrar mais da metade da distribuição federativa, como pode ser visto na figura 10.

De fato, naquele período foram instituídas estruturas e normativas que, em grau significativo, estão em pleno funcionamento até os dias atuais. A título de exemplo, “o FPM foi criado pela Emenda Constitucional nº 18, de 1/12/65, a qual, em seu art. 21º, estabeleceu o percentual de 10% do IPI e do IR, a ser destinado aos municípios” (SERRA, 1991, p.49). Depois disso, houve algumas adequações nas constituições de 1967, 1969 e 1975, variando o percentual destinado às cidades entre 10% e os incríveis 5%, através do Ato Complementar nº 40 de 1968; enfraquecendo não somente a autonomia das cidades, mas também a execução de um planejamento que observasse as peculiaridades locais.

A despeito do discurso do planejamento urbano, já vigente naquele momento, o que se verificava ao longo das bases constitucionais vigentes, era exatamente a reduzida autonomia de ação dos poderes locais ou regionais – como relatado acima – sobrelevando as

decisões do planejamento e boa parte da aplicação das receitas para a esfera federal. Sobre esse aspecto, os autores Giambiagi e Além fazem um detalhamento da divisão dos recursos arrecadados no país, desde a década de 1960 até a elaboração da Constituição de 1988, porém, destacamos o apanhado dos autores até meados da década de 1970:

Em 1960, o governo federal, os estados e os municípios tinham uma participação de aproximadamente 64, 31, e 5% na arrecadação total, respectivamente. Tendo em vista as transferências, cabiam aos três níveis de governo, na mesma ordem, em torno de 60, 34 e 6% do total da receita disponível. Em 1965, no contexto da reforma tributária que se iniciava e após uma certa descentralização ocorrida no início da década - ainda em um contexto democrático -, o governo central mantinha ao redor de 55% dos recursos disponíveis para o setor público, cabendo a estados e municípios cerca de 35 e 10 % dos mesmos respectivamente. Após a reforma, os estados sofreram limitações adicionais ao seu poder de tributar e, já em 1968, no auge do autoritarismo, também as transferências foram restringidas. O ato complementar 40/1968 reduziu o percentual transferido de IR e IPI de 20 para 12% de sua arrecadação em conjunto. Deste total, 5% seriam destinados a estados (FPE), 5% aos municípios (FPM) e 2% para o então criado fundo especial (FE), cujos repasses eram direcionados segundo critérios não-estáveis, diferentemente dos fundos de participação. A emenda constitucional n. 1 de 1969, por sua vez, estabeleceu que os recursos destinados a estados e municípios através dos fundos de participação, fundo especial e participação nos impostos únicos teriam vinculações a aplicações definidas pela esfera federal, com destaque as despesas de capital. A redução na autonomia dos governos subnacionais ao longo do período ficou também caracterizada pela contínua redução das alíquotas do ICM, principalmente até meados da década de 1970 [...]. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001, p.252-253).

Nota-se que a descentralização iniciada no começo década de 1960 – ainda em um cenário democrático – fora imediatamente interrompida após o golpe de 1964, através das reformas constitucionais e dos Atos Complementares acima citados, sendo reduzido, durante esse período, não apenas a autonomia financeira dos municípios, mas a capacidade de execução dos planos urbanos, centralizando a tomada de decisão nos investimentos de infraestrutura como um todo, mas em especial, nos âmbitos dos sistemas de transporte, da habitação, e do saneamento; além de elevar parte do condicionamento operacional de execução da expansão urbana para a esfera federal.

Uma constatação do acima exposto pode ser identificada nos conjuntos habitacionais da COHAB – Companhia de Habitação Popular, como nos exemplos dos bairros Vinhais, Angelim, Cohab Anil, Bequimão, Radional, Rio Anil, Turú I e Cidade Operária (RIBEIRO JÚNIOR, 1999), construídos na cidade de São Luís e que foram implantados em localidades distantes umas das outras e, sobretudo, do centro, o que aquela época se constituía um agravante econômico e social, tendo em vista que o núcleo central apresentava-se como localidade que alocava praticamente toda rede administrativa, comercial e demais aparelhos da infraestrutura de serviços, gerando grandes vazios, ocasionando o

distanciamento do trabalhador dos seus postos de trabalho, sem contar que foram erigidos a custa de muita degradação ambiental, tende em vista o grandes desmatamentos gerados para tais construções.

Figura 10: Distribuição federativa da arrecadação própria dos entes federados – 1960 a 2000

ANOS	UNIÃO (%)	ESTADOS (%)	MUNICÍPIOS (%)
1960	59,5	34,1	6,4
1965	54,8	35,1	10,1
1970	60,8	29,2	10,0
1975	68,0	23,3	8,7
1980	68,1	23,3	8,6
1985	62,7	26,2	11,1
1990	58,9	27,6	13,5
1995	56,2	27,2	16,6
2000	67,3	27,7	5,0

Fonte: VARSANO *et al.* In: AFONSO, José Roberto R. e ARAÚJO, REIS, 2015. (Adaptado pelo autor)

Naquele momento, a questão urbana era vista como sinônimo de carência habitacional, a principal solução proposta baseava-se na concessão de financiamentos de longo prazo e juros baixos, porém, os déficits infraestruturais e de serviços apresentavam-se além de uma ou duas problemáticas; na verdade, formavam um conjunto de deficiências interligadas. Ademais, quando esse processo instaura-se na prática, constata-se que somente a classe média apresentava os requisitos necessários para o financiamento, o que deixava de fora a classe economicamente mais vulnerável; lembrando que no referido período, ainda não existiam programas como o *Minha Casa Minha Vida*, que possui como público alvo as famílias com renda inferior a dois salários mínimos e meio.

Nessa perspectiva, enquanto o Estado renegava auxílio financeiro habitacional para aqueles que não possuíam renda formal, ampliaram-se as favelas, palafitas e todo tipo de submoradia, construídas em área de risco ambiental, pois poluídas e carentes de saneamento, o básico que fosse; sem valor para o mercado imobiliário; mas eram nestas que as famílias marginalizadas do meio urbano encontravam como saída para não morar ao relento.

No caso da Lagoa da Jansen, um levantamento realizado pelo professor Washington Rio Branco, demonstrou que a maioria das famílias que ocuparam aquela área, eram advindas do interior do próprio estado do Maranhão, onde não somente as péssimas condições rurais, mas a expectativa de melhora de vida através do emprego formal, em grande

medida, alardeado pelo discurso desenvolvimentista (elitista e estatal), atraiu um quantitativo de pessoas muito maior do que o número de empregos que a cidade estava oferecendo (RIO BRANCO, 2012).

Assim, buscar no centralismo autoritário a solução para todos os males, configurou-se como uma política que, de maneira geral, pode ser considerada uma opção equivocada para o trato com os problemas urbanos, cujos principais efeitos foram estudados por pesquisadores como Milton Santos, Ermínia Maricato e Geraldo Serra, este último chegando a apontar como um dos pontos erráticos dessa escolha a apresentação de soluções homogêneas para problemas distintos e peculiares a cada região e, mais ainda, a cada cidade.

2.3 Condicionantes históricos para a construção do espaço urbano de São Luís

Para que se compreenda a construção do espaço urbano de São Luís – bem como de seu planejamento – não podemos dissociá-lo de suas particularidades históricas; do mesmo modo que não é salutar estudar sua configuração espacial sem que se conheça o sistema produtivo no qual a cidade está inserida; e que sua rede econômica está ligada às “relações geopolíticas do Brasil com o mundo e com o seu próprio território” (PACHECO, 2002), o que incidirá diretamente nas orientações normativas da cidade, primordialmente no que tange ao ordenamento territorial.

Como apresentado na introdução deste trabalho, a cidade de São Luís nasce, cresce e produz seu espaço urbano com bastante ênfase aos interesses externos; primeiramente ligados às demandas da metrópole portuguesa, que visava constituir novos territórios de exploração para seu enriquecimento (a partir do séc. XVII); depois, em um momento de significativa expansão urbana – das décadas de 1970 e 1980 – sofre ingerências por parte do governo ditatorial através de órgãos federais, programas voltados para o desenvolvimento urbano e intervenções diretas na infraestrutura da cidade (como anteriormente também ocorrera no Governo Vargas), o que virá influenciar tanto a sua nova configuração espacial, como na sua legislação urbanística.

Assim, o modelo urbano ludovicense se constrói, primeiramente, nos moldes portugueses – como pode ser verificadas nas ruas, praças, igrejas, e casarões no núcleo central da cidade – enquanto que em alguns traçados e aglomerações de áreas ao entorno do centro, que futuramente se tornariam bairros, encontram-se um imbricamento entre aquilo que se estabelecia nas Leis das Índias (legado espanhol) e a influência das culturas nativas e negras (PACHECO, 2002).

Mais a frente, no início do século XX, se verifica a entrada do ideal modernista de urbanismo e planejamento europeu, que na capital maranhense esteve mais representado nas reformas urbanas, voltadas para a circulação, embelezamento e atrelada às preocupações com as endemias, que com o ato, em si, de se planejar o crescimento e ordenação dos espaços da cidade com vista a atender as demandas da população.

Na construção da infraestrutura urbana vigentes ao final do século XIX a ênfase estava para a segurança das vultosas atividades comerciais e industriais, frequentemente isso ocorria nas áreas elitizadas, já bem servidas por infraestrutura (MATOS, 2015); enquanto que em outras localidades habitadas por setores sociais formados pela população com pouca representatividade política e econômica, os serviços públicos como fornecimento de água tratada, energia elétrica e transportes eram rudimentares e somavam-se às precárias condições de saneamento da capital (PALHANO, 1988). Sobre isso, João Batista Pacheco (2002, p.49), dita que, na prática, “o comportamento da expansão da cidade foi mais ‘espontâneo’ (figura 11) do que planejado, e teve em foco as formas e condições de acesso às terras e valor de uso que se caracterizou por tendência espacial radial centro-periférica”.

Não diferente do que ocorreu no desenvolvimento de outras capitais, as mais importantes estruturas governamentais, comerciais, religiosas e vultosas habitações foram concentrando-se no núcleo central da cidade. Porém, “Progressivamente, no entorno, o surgimento das grandes fábricas e as *cidades operárias* que se expandiram caracterizaram os primeiros segmentos socioespaciais, hoje bairros” (PACHECO, 2002, p. 49).

Entre as décadas de 1960 e 1980 a cidade se depara com uma expressiva expansão urbana, destacadamente para o outro lado da margem do rio Anil e área do Itaqui-Bacanga; em paralelo, a capital recebia um robusto incremento populacional advindo principalmente do êxodo rural, mas também urbano realizado sobremaneira por populações de áreas rurais e cidades de pequeno porte do interior do estado, principalmente daquelas localizadas às margens das BRs.

No âmbito social, aquela população migrante, recém-chegada à capital maranhense, não encontra o emprego e a renda da forma que fora alardeada, por um lado, pelo próprio Estado e, por outro, pelos “investidores” na região, essas preleções tinham como um de seus intuitos a tentativa de justificar os investimentos públicos e as isenções fiscais para grupos que se instalassem no estado. O que não deixa de ser uma incoerência, quando se verifica que problemas sociais básicos como esgotos a céu aberto e contaminações por água poluída perduram junto à grande parte da população da cidade.

A Ilhinha se tornou um dos principais exemplos de ocupação espontânea entre as novas áreas parcialmente planejadas da cidade. Isso demonstrava que a política habitacional não atendia com plenitude necessidade de moradia apresentada, do mesmo modo a infraestrutura urbana não acompanhava o crescimento populacional. Através da figura 12, podemos observar que a população de São Luís cresce vigorosamente durante todas as décadas apresentadas, porém, se analisarmos em termos percentuais, é possível perceber que entre 1960 e 1980 o número de habitantes mais que dobrou em trinta anos; enquanto que nas três últimas décadas exibidas o número populacional não chega a duplicar, apesar do expressivo aumento em números absolutos. Já no gráfico representado na figura 13 o que se observa é que a partir de 1996 a taxa de crescimento declina a níveis percentuais um pouco abaixo de 3% ao ano, enquanto que no início dos anos 1980 chega a apresentar 5,4% de crescimento anual.

Figura 11: Vista aérea da Ilhinha, bairro de ocupação espontânea, distante apenas 4 km do Centro de São Luís



Fonte: Meireles Junior, 2013.

Chegando a década de 1980 o retrato que se verifica na cidade é um destacado disparate entre os investimentos em logística e infraestrutura de grande porte (transporte e energia principalmente) e os serviços infraestruturais básicos urbanos (saneamento, transporte público, moradia); tudo isso devido, em grande parte, a preparação para o recebimento do Programa Grande Carajás (1979), e construção do Porto do Itaqui (1972); sem contar que alguns desses projetos recebiam robusta isenção fiscal, como foi o caso do Consórcio

Alumínio do Maranhão – ALUMAR (1984), abertura e pavimentação de algumas rodovias e avenidas na ilha de São Luís, obedecendo a uma tentativa de desenvolver o estado economicamente.

Esses grandes projetos, ainda que com repercussão econômica a nível nacional, são questionáveis quanto ao seu retorno social, uma vez que não foram capazes de elevar os Índices de Desenvolvimento Humano do Maranhão, ocupante do penúltimo lugar de acordo com o ultimo *ranking* federativonacional (2013), no entanto, tiveram grande impacto no aumento populacional de São Luís. Esses investimentos também tiveram influência no ordenamento territorial da cidade, bem como na normalização urbanística municipal, como já foi observado nos objetivos do plano diretor de 1974, que visivelmente demonstrava consonância com a ideologia desenvolvimentista vivenciada com grande euforia no país no período ditatorial.

Figura 12: Crescimento populacional de São Luís – MA 1960/2000

CENSO	POPULAÇÃO TOTAL
1960	158.292
1970	265.486
1980	449.432
1991	696.353
2000	867.690

Fonte: IBGE.

Sobre essa ideologia desenvolvimentista, que por sinal influenciou significativamente a maioria dos grandes centros urbanos brasileiros, e nesse sentido, de forma expressiva a cidade de São Luís, Milton Santos (2008, p. 110) menciona que:

A ideologia do desenvolvimento que tanto apreciamos nos anos 50 e sobretudo a ideologia do crescimento reinante desde fins dos anos 60 ajudam a criar o que podemos chamar de metrópole corporativa, muito mais preocupada com a eliminação das já mencionadas deseconomias urbanas do que com a produção de serviços sociais e com o bem-estar coletivo.

Assim, na visão do governo centralizador para que o desenvolvimento urbano contribuísse de fato para o crescimento econômico, a autonomia dos municípios deveria ser substancialmente reduzida; em paralelo, os governos militares centralizavam o gerenciamento

do planejamento urbano do país, uma das ferramentas utilizadas foram os programas e planos de desenvolvimento para áreas urbanas. Sobre essa questão, Deák argumenta que:

[...] os planos urbanísticos e **a atividade de planejamento no Brasil** chegavam a seu auge, **na década de sessenta, início de setenta**. Recebiam, nessa época, um duplo estímulo: no plano das idéias, a produção efervescente da reconstrução pós-guerra principalmente na Europa; e no plano material, o reconhecimento governamental de que o processo de **rápida urbanização em curso**, que alcançava todo o Brasil, era definitivamente uma das transformações fundamentais da sociedade brasileira e requeria **intervenção estatal**, consagrando precisamente o que se denominou de **planejamento urbano** (2010, p.13). [grifos nossos]

No entanto, ainda que o governo central reconhecesse o processo de transformação espacial pelo qual o Brasil vinha passando, assim como a necessidade de maior intervenção estatal, o que se percebeu, diante da situação de centralizar o planejamento das áreas urbanas, foi uma sucessão de medidas que demonstravam que as ingerências governamentais serviram, sobretudo, para o controle e supervisão da modelagem do espaço urbano e, conseqüentemente, da distribuição e alocação das forças produtivas no território nacional, cada vez mais urbanizado.

Dessa maneira, pode ser verificado naquela época, que mesmo quando eram traçados planos e metas de desenvolvimento urbano a nível nacional, a preocupação maior estava centrada no crescimento econômico – discurso esse que a ditadura nunca conseguiu esconder – e não nas desigualdades sociais, tão pouco nas questões ambientais nas quais as cidades brasileiras passaram a experimentar novos patamares, devido principalmente ao rápido crescimento,

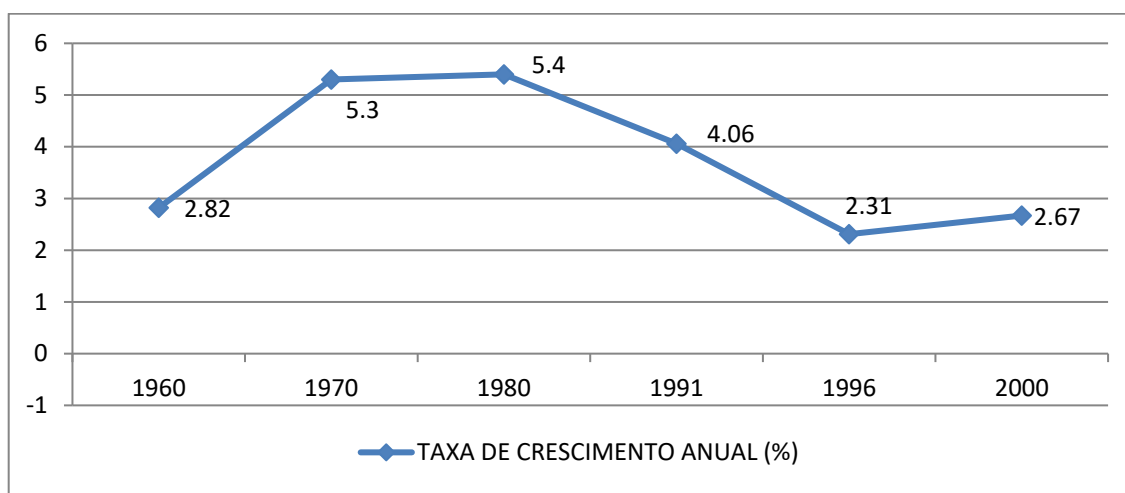
Diante desse contexto foi “elaborada uma série de planos integrados, que abarcavam todos os aspectos constitutivos das aglomerações urbanas, desde o ordenamento do uso do solo, até implantação de serviços e equipamentos de atendimento público” (FERNANDES, 2013, p. 40). E como já mencionado, para além da preocupação social, e sob um viés centralizador “são criadas também instituições com o objetivo de administrar e financiar o desenvolvimento urbano, como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU” (FERNANDES, 2013, p.40).

Assim, política e economia vão direcionando os caminhos a serem percorridos pelo planejamento urbano nacional. Chegando Milton Santos (2008, p. 99) a afirmar que “No Brasil moderno pós-64, conjugam-se, como a mão e a luva, as exigências de inserção em nova ordem econômica mundial que se desenha e as necessidades internas de um Estado autoritário”. Falando sobre as décadas de 1960 a 1980, e ainda a respeito da relação entre cidade, economia e Estado, o autor ainda coloca que, “o poder público é chamado, nos

últimos trinta anos, a exercer um papel extremamente ativo na produção da cidade. Seguindo o movimento geral do sistema capitalista que consagra concentrações e centralizações [...]” (2008, p.99).

Todas essas questões irão influenciar São Luís em momento decisivo em sua expansão urbana. A cidade, nesse contexto, prepara-se via vários aspectos, inclusive através de sua legislação urbanística, como o plano diretor e a lei de zoneamento da época, para receber os impactos dos projetos chamados especiais. Nesse sentido, demonstrando um quadro comum a outras cidades de porte mediano – como a escassez de recursos municipais para grandes obras – a capital do Maranhão é integrada ao Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio – PNCCPM, gerando com isso dois convênios, conforme discriminado na figura 14.

Figura 13: Taxa de crescimento anual da população de São Luís- MA-1960/2000 (%)



Fonte: IBGE (2015, 2016), PACHECO, 2002.

Com base no quadro acima podemos enxergar que se comparado a outros projetos semelhantes, como o plano CURA, os recursos aplicados em São Luís através do PNCCPM podem ser considerados significativos, principalmente no que tange os repasses advindos da União; enquanto que a participação do município foi um tanto modesta frente a outras cidades do Nordeste, não chegando a 70% dos valores por ela comprometida através dos convênios 20/76 e 62/78 (SERRA, 1991). De acordo com um relatório da Sudene (1980) cerca de 91% dos recursos previstos nos convênios firmados através do PNCCPM para a cidade foram, de fato, aplicados. Dentro da realidade brasileira, esse percentual chega a ser satisfatório.

A maioria dos recursos oriundos desses convênios foi aplicada em ampliações e melhorias do sistema viário da cidade, pode-se dizer ainda que o sistema de transporte

coletivo também recebeu investimentos materializados em obras através desses projetos vinculados ao PNCCPM, um exemplo foi a concretização do anel viário.

Em suma, o que objetivamos destacar aqui, a respeito do Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio, é que os seus efeitos foram um dos poucos que, dentro da política nacional de desenvolvimento urbano, chegou a ter resultados próximos aos idealizados no projeto inicial. Outro fato relevante, que tentamos demonstrar neste tópico, diz respeito à comprovação do pesquisador Geraldo Serra (1991), que através do exemplo da capital maranhense, constatou que os recursos conveniados só poderiam ser executados dentro do que era pré-estabelecido pelo Governo Federal, ou seja, no caso ludovicense para a ampliação do sistema viário, o que permite compreender que esses programas nada mais foram do que “uma forma disfarçada de intervenção sobre a autonomia municipal” (p.101).

Figura 14: Convênios através do PNCCPM em São Luís

Programa Convênio		Valores aplicados em OTNs			
Anos	N.º	Prefeitura	Estado	União	Total
76-77	20/76	142 579	727 486	1 076 321	1 946 386
78-79	62/78	22 207	-----	17 756	39 963
Totais		164 786	727 486	1 094 077	1 986 349
Participação		8,3%	36,6%	55,1%	100%

Fonte: Avaliação do PNCCPM – FAU-USP, 1984. SERRA, 1991.

Atualmente, a cidade de São Luís continua a sofrer influências externas no direcionamento da produção do seu espaço urbano e, ao avesso do que dita o Estatuto da Cidade, se tornou raro a participação da sociedade civil nas decisões efetivas sobre o ordenamento territorial do município; no mesmo sentido, tem sido tratada as questões da região metropolitana. E apesar de agora não mais está inserida nos moldes centralistas autoritários, existem outros vieses e aspectos conjunturais que vão desde a alta dependência orçamentária junto a União (assim como os demais municípios brasileiros), limitando sua autonomia de intervenção sobre o espaço, até a constante incorporação de espaços por capitalistas imobiliários que, por vezes, possuem alcances sobre as decisões normativas do uso e ocupação do solo, dentre outros que pulsam seus interesses.

Do mesmo modo, programas federais como o “Minha Casa Minha Vida”; obras de saneamento financiadas por bancos internacionais como o Banco Mundial – Bird e até

pouco tempo intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (I & II), também tem afetado a construção e transformação do espaço citadino da capital, e mais recentemente com maior vigor em toda a região metropolitana.

2.4 A consolidação do Plano Diretor no Brasil e sua implantação em São Luís

No Brasil, antes dos planos diretores eram comuns “planos de embelezamento”, que foram concretizados através de reformas urbanas, em grande medida, pontuais e parciais, em cidades como Rio de Janeiro (BECHIMOL, 1992), São Paulo (ROLNIK, 1999), Florianópolis (ASSIS, 2000), São Luís (ABRANCHES, 2015), entre outras; contudo, ainda assim, esses planos de melhoramento e embelezamento, tinham uma maior execução, através de reformas urbanas, tendo em vista que o anseio de remodelar tais cidades, em grande parte, foi posto em prática (BENCHIMOL, 1992), se comparados com grande maioria dos planos diretores vindouros.

A exigência de que cada cidade criasse seu plano diretor somente ocorrerá com a constituição de 1988, que exigirá sua aplicação em cidades com mais de 20 mil habitantes, vindicação que será consolidada e regulamentada com a criação do Estatuto da Cidade¹², em 2001; dessa maneira, é interessante ressaltar que plano diretor não era obrigatório na década de 1940 (VILLAÇA, 1999); esta década apenas marcará o início de sua difusão no Brasil e, ao contrário do que muitos supõem, nas décadas de 1960 e 1970 também não existia essa obrigatoriedade, no entanto, era propagandeado e induzido pelos governantes (principalmente por parte do governo central) como uma ferramenta indispensável para a organização do espaço urbano, o que não quer dizer compulsoriedade.

O Estatuto da Cidade pode ser considerado como um dos resultados dos movimentos sociais do final da década de 1980, que exigiam, dentre outros, a melhoria de vida, trabalho e acesso mais igualitário ao solo, via reforma urbana. Isso não implica dizer que a voz das ruas foi ouvida; que o conjunto das reivindicações populares foi atendido. Até porque, como destaca Frederico Burnett (2011, p.153), quando o Estatuto chega a ser aprovado, o país já não é mais o mesmo, as forças e organizações populares estavam em outro momento e passavam a ser desmobilizada através de um “duplo movimento”: por um lado o de apenas conseguir espaços fragmentados de participação no interior do Estado e, de outro, por tais manifestações serem criminalizadas.

¹² Lei nº 10.257, promulgada em julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Segundo Villaça (1999), o primeiro plano urbanístico a apresentar em seu texto a expressão *plano diretor* fora o Plano Agache, idealizado para a cidade do Rio de Janeiro e apresentado no ano de 1930. O autor lembra ainda que expressões como planejamento urbano e urbanismo não eram exercidas no Brasil no século XIX, só passam a serem empregadas oficialmente a partir do início do XX.

Certo é que até chegar a sua obrigatoriedade, em 1988, a sólida difusão do plano diretor no Brasil se constitui como um fenômeno no mínimo intrigante, até porque esse mecanismo atravessou diferentes momentos políticos e ideológicos como o nacionalismo, o período ditatorial, a redemocratização, a década neoliberal e sobreviveu a todos, até a sua consolidação no Estatuto da Cidade, aprovado no findar do mandato de Fernando Henrique. Porém, alguns elementos podem ser levantados como prováveis “alimentos” para tal situação, como, sinteticamente, apresentamos a seguir.

Uma das explicações pode estar implícita nos meandros do processo acelerado de urbanização da população brasileira que, por sua vez, requeria uma readequação dos instrumentos utilizados pelos grupos ocupantes do governo para manutenção no poder, frente à nova configuração geográfica do território nacional, que paulatinamente se constrói, essa necessidade pode explicar, em parte, a aceitação dos planos diretores pelas elites urbanas brasileiras tão facilmente. Seria como um refúgio legalista para a construção e readequação do espaço urbano, que assegurasse ao mesmo tempo os interesses de circulação de mercadorias e reprodução do capital, e ainda garantisse certo controle, nas mãos das classes dominantes, em momentos de expansões urbanas.

Outro subsídio que pode dar alguma explicação para a difusão e manutenção dos planos diretores no Brasil, exemplifica-se no discurso que gradualmente passa a pregar a necessidade de integração entre os objetivos dos planos urbanos (VILAÇA, 1999). Isso responderia, em tese, o porquê da conveniência em se buscar um único mecanismo de direcionamento espacial urbano que agregasse os possíveis interesses das elites sobre as cidades. Porém, não encontramos na literatura pesquisada fundamentos sólidos que justifiquem a escolha do plano diretor em si para tal missão.

Essas questões, acima relatadas, podem ser consideradas fatores que abriram precedentes para que na década de 1960 o termo plano diretor já soasse como um elemento indispensável para o desenvolvimento das cidades brasileiras ao lado do planejamento urbano. Tratava-se, dessa forma, de um mecanismo que traria reconhecimento legal para a expansão urbana dos municípios brasileiros; porém, não retirava (pelo contrário) o poder dos

governantes e tão pouco das elites urbanas o poder de decisão sobre a orientação da produção, uso e ocupação do solo urbano.

Durante a década de 1970, no vigor do centralismo autoritário, várias cidades de porte médio elaboraram seus primeiros planos diretores, um número considerável delas o fez em meio a intenso crescimento populacional e, por consequência, momentos de expansão urbana; onde uma das maiores prioridades centrava-se em criar zonas industriais e, em paralelo, destinar áreas para grandes projetos econômicos vindouros. Um caso interessante para exemplificar tal realidade se expressa na capital maranhense, haja vista que a íntegra do texto do plano diretor de 1974 – o primeiro da cidade – apresentava claros objetivos relacionados aos futuros investimentos de grande impacto sobre a cidade, como se pode ver de forma mais detalhada no quarto capítulo deste trabalho.

Norteando questões como essa, encontrada na cidade de São Luís, as diretrizes apresentadas no Estatuto da Cidade exigem a revisão do plano diretor local a cada dez anos (prevista no art. 40, § 3º), podendo inclusive incorrer em improbidade administrativa ao prefeito que não adotar as providências para garantir tal incumbência. Deste modo, por força de lei, fica estabelecido a compulsoriedade, tanto para a elaboração do plano nas cidades com mais de 20 mil habitantes, como a readequação periódica naquelas que já o possuem.

Através da mesma carta legislativa, percebe-se ainda, uma nítida tentativa de se estabelecer algum avanço, por meio do agora chamado *plano diretor participativo*, em relação aos objetivos dos planos diretores das décadas de 1970 e 1980; quando garante, aos atuais planos, a função de corrigir distorções de crescimento urbano. Disparidades essas, difíceis de serem corrigidas, uma vez que são decorrentes da visão desenvolvimentista, adotada no país e imbricada ao atual modo de produção, e que não considera a cidade real, humana e ambientalmente sensível.

Atualmente, a maioria das cidades brasileiras já realizou a revisão dos seus planos diretores e, com isso, acabam por processar uma nova leitura do espaço urbano (PEREIRA & MACIEIRA, 2005); no entanto, como uma realidade, são notórias as permanências de velhas práticas no trato com a questão mencionada, falamos da interferência do grande capital (representado geralmente por grupos detentores de considerável parcela do solo urbano) em decisões nas quais somente poderiam ser discutidas e modificadas nas audiências públicas assistidas na legislação.

2.5 Desarticulação entre as políticas urbanas: dos PNDs à matriz neoliberal

Este tópico objetiva demonstrar como as consolidações das políticas nacionais urbanas gradualmente se desarticulam de artifícios como o saneamento e a habitação, executados no país; tanto daquela exercida pelo governo central como dos planejamentos locais de cada cidade. No mesmo sentido, as ações do Estado brasileiro (representado neste caso por órgãos do governo federal e bancos públicos como o BNH) não convergem para o reconhecimento das peculiaridades regionais, e tão pouco municipais, idealizando e implantando formatos homogêneos de programas e ações para espaços geograficamente heterogêneos e realidades socioeconômicas distintas.

Tal desarticulação se originou, por um lado, devido ao próprio formato de regulamentação dos serviços de saneamento e da política habitacional que se formaliza no país, entre 1930 e 1980; por outro, pelo modelo de gestão implantado pelos governos centralizadores, que reduziu a autonomia administrativa dos municípios, inclusive, no ordenamento da produção de seus espaços urbanos; realidade essa que encontramos em São Luís (como em tópico acima demonstrado) e que pouco, ou quase nada, irá mudar com a redemocratização da política nacional do país.

Por volta da década de 1970, a urbanização brasileira se concretizava como uma realidade e requeria, assim, políticas que amparassem sua complexa e dinâmica consolidação que, por sua vez, caminhava a uma velocidade estranha a capacidade organizacional do Estado brasileiro. Entretanto, os governantes militares e demais grupos elitizados que os davam sustentação no poder, insistiam em concentrar forças e utilizar os mecanismos estatais para o crescimento econômico do país.

Mediante esse contexto, se propôs uma política nacional de desenvolvimento urbano a qual era norteadada inicialmente por uma classificação dos polos regionais e em seguida pelas intervenções governamentais através de órgãos, programas e subprogramas para as orientações econômicas e do ordenamento territorial. Ainda que as primeiras sempre prevalecessem sobre a segunda (SERRA, 1991), ao menos nos discursos seguiam-se essas duas linhas.

A formalização e a distribuição das referidas diretrizes se daria em nível da própria organização administrativa estatal, ou seja, pelas superintendências de desenvolvimento regional tais como: Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO e Superintendência do Desenvolvimento

da Região Sul – SUDESUL. Outra frente de execução, não apenas política, mas também planejadora, ocorreu através de órgãos de competência setorial (hoje extintos) como o Grupo executivo de integração da política de Transportes – GEIPOT¹³ e a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU¹⁴.

Dessa forma, analisando a íntegra do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND podemos identificar no texto a busca do desenvolvimento, destacadamente pelo viés econômico, mas ainda presente uma nítida preocupação com a almejada integração nacional. Desta maneira, são baixadas em forma de lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971, as diretrizes e prioridades para o país, materializando o I PND.

Já a elaboração do II PND, conforme Maíra Fernandes (2008), não deve ser considerada, necessariamente, como uma continuação do primeiro, mas também apresentava em sua base uma forte ou quase total preocupação com o norteamento da economia do país:

O II PND foi elaborado sob coordenação da Secretaria de Planejamento, com o intuito de nortear as políticas econômicas por um período de cinco anos, durante o governo de regime militar do presidente Ernesto Geisel (1974-1979). No entanto, não se pode afirmar que este plano teria sido a continuação exata do I PND, plano elaborado e executado anos antes, entre 1969-1974, durante o governo anterior do presidente Garrastazu Médice. (FERNANDES, 2013, p.40-41)

De um modo geral, tanto o primeiro como o segundo PND demonstraram um período de grande intervenção econômica por parte do governo central, e são remanescentes da expectativa plantada na esperança da aceleração da economia, pelas classes ocupantes do poder com base no investimento público, primordialmente, via crescimento industrial, servindo também para legitimar o governo autoritário (VASCONCELOS, 2014).

Diante desse cenário, ocorre à institucionalização de vários órgãos e programas, e em paralelo, é incentivada a elaboração dos planos diretores; por outro lado é ensaiada uma linha de financiamento para o planejamento urbano através do Sistema Integrado de

¹³O GEIPOT foi criado pelo Decreto nº 57.003, de 11 de outubro de 1965, com a denominação de Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes e com sua direção superior formada pelo Ministro da Viação e Obras Públicas, Ministro de Estado da Fazenda, Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e pelo Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, conforme foi sugerido pelo Acordo de Assistência Técnica firmado naquele ano entre o governo brasileiro e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (BRASIL, 1965).

¹⁴A EBTU foi uma empresa estatal brasileira criada através da lei nº 6.261 de 14 de novembro de 1975, sendo publicado no Diário Oficial da União no ano seguinte. Foi extinta pelo Decreto nº 230 de 15 de outubro de 1991. Teve por finalidade promover a efetivação da política nacional dos transportes urbanos, competindo-lhe, primordialmente, em articulação com o órgão coordenador da política urbana nacional: Promover e coordenar o esquema nacional de elaboração, análise e implementação dos planos diretores de transportes metropolitanos e municipais urbanos; gerir a participação societária do Governo Federal em empresas ligadas ao Sistema Nacional de Transportes Urbanos, dentre outros objetivos (BRASIL, 1976, 1991).

Planejamento, Contabilidade e Finanças – FIPLAN, e foi instituído o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU¹⁵ que, por sua vez, tinha como função promover desde pesquisas relativas ao déficit habitacional até assistir os municípios na elaboração de seus planos (VIZIOLI, 1998). É justamente nesse contexto que são criadas as bases para a elaboração do primeiro plano diretor da cidade de São Luís (COELHO, 2002).

A urbanização acelerada trazia consigo sérios problemas na conjuntura social como: desemprego, déficit de moradia, de saneamento, impactos ambientais e violência urbana; no entanto, a política e os programas implementados pelo governo ditador apenas conseguia responder, e ainda a quem da real necessidade, a falta de habitações e a crítica situação do abastecimento de água nas cidades. Nesse cenário são gerados o Banco Nacional da Habitação e o Plano Nacional de Saneamento Ambiental, contudo, as problemáticas desses setores não são satisfatoriamente solucionadas. O BNH não atendia as demandas daqueles que não possuem renda formalizada, ou apresentavam renda comprovada abaixo do estipulado; enquanto que o PLANASA se apresentou desigual entre as regiões e concentrou esforços na distribuição de água encanada, em detrimento da captação e tratamento de esgotos e resíduos sólidos.

Dentre os resultados da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano podem ser destacados a classificação das cidades brasileiras, que foram divididas em quatro áreas distintas de acordo com seu grau de industrialização, dentro destas, cada “atividade deveria ser ‘desconcentrada’, ou fomentada, em consonância com os objetivos do II PND, que entre suas premissas defendia a melhor distribuição das atividades econômicas e interiorização do desenvolvimento do país” (VASCONCELOS, 2014, p.60). Na ocasião, àquelas foram basicamente assim divididas¹⁶: Áreas de Contenção; Áreas de Controle; Áreas de Dinamização; Áreas de Programas Especiais.

Uma clara preocupação da política de desenvolvimento, escolhida e traçada pela ditadura militar, se expressava na questão da localização das atividades econômicas, o que nesse momento, nada mais era do que uma continuação do pensamento sobre os polos de desenvolvimento apontados nas décadas anteriores.

¹⁵O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), primeiro órgão federal voltado ao planejamento urbano, foi criado em agosto de 1964. A sua criação faz parte do processo de institucionalização do planejamento e, especificamente, do planejamento urbano no Brasil, iniciado nos anos 1930; em paralelo a sua criação foi instituído o BNH (MOTA, 2007).

¹⁶ A cidade de São Luís pôde ser incluída nas duas últimas áreas, isso devido aos projetos especiais que estavam previstos para a capital maranhense, bem como o entendimento de que a economia ludovicense se enquadrava como dinâmica.

Na tentativa de não deixar de fora as cidades de porte médio, surgiu na segunda fase do PND o Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio – PNCCPM, que direcionou as ações do Governo Federal de 1974 a 1979 (no Governo Geisel), embora somente no Governo Figueiredo entre 1979 e 1985 foi de fato implantado. O referido programa era baseado em dois pressupostos, “o primeiro era que havia uma correlação entre aglomeração e desenvolvimento e o segundo que havia possibilidade de concentrar investimentos federais em determinados pontos do espaço” (SERRA, 1991, p. 89).

Na época, havia uma expectativa muito grande no que diz respeito aos resultados dos investimentos que o programa traria para as cidades que foram incluídas ou conveniadas. Não é objetivo nosso aqui estabelecer um comparativo entre os resultados obtidos nas cidades contempladas com aquelas não escolhidas, porém, de uma maneira geral, já incluído o exemplo de São Luís, verifica-se que a quantidade de recursos – se comparado a outros programas da época – chegou a ser considerável, já os resultados na geração de emprego e distribuição de renda ficaram aquém do que era inicialmente especulado.

Outro fato que chama atenção, diz respeito à quantidade de municípios inclusos, que girou em torno de 5% do total, sendo que os critérios de escolha não eram exatamente claros, haja vista que cidades de porte médio como Rio Branco, Vitória, São Luís, Niterói, Goiânia, Governador Valadares e Juiz de Fora foram escolhidas, da mesma forma que cidades bem menores como São Sebastião, Roseira e Antonina das quais não identificamos os critérios de seleção. Na figura 15, apresentamos, de forma sucinta, alguns números referentes às aplicações do programa em OTNs¹⁷, bem como a quantidade de municípios incluídos nele e apresentados por região.

É fato que a corrupção nos municípios brasileiros se configura como um dos principais problemas da administração pública nacional, no entanto, daquele período até o presente momento, pouco se tem feito no sentido de institucionalizar órgãos e/ou mecanismos de fiscalização que sejam eficientes para o controle da aplicação dos recursos e que trabalhem de forma integrada.

Em se tratando da transformação do espaço urbano, importa aqui mencionar que mesmo os governos centralizadores pretendendo estimular o planejamento no Brasil – através da criação de órgãos como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – Serfhau e de leis

¹⁷ OTN (Obrigação do Tesouro Nacional) foi uma das modalidades de títulos da dívida pública que o governo criou com o objetivo de conter a desvalorização inflacionária de dívidas diversas e obrigações contratuais, principalmente inerentes a questões judiciais que poderiam ocorrer no futuro, foram emitidos entre 1986 e 1989. Os OTNs substituíram outro indexador chamado ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional) que vigorou entre 1964 a 1986.

como a de número 6766 de 1979 – que trata do parcelamento do solo urbano, os planos federais, nas áreas de saneamento, habitação e infraestrutura para o transporte, impactaram o meio citadino em uma proporção, claramente, mais intensa que os próprios programas e subprogramas voltados diretamente para o planejamento e desenvolvimento urbano no país (VILLAÇA, 1999), como o Programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio – PNCCPM e do programa Comunidade Urbana para a Renovação Acelerada – CURA, por exemplo.

Figura 15: Aplicações do programa Nacional de Capitais e Cidades de Porte Médio – 1976 a 1982 – por regiões

Regiões	Municípios	OTNs
Norte	13	862618
Nordeste	44	32 029 294
Centro-Oeste	16	7 835 280
Sudeste	86	42 916 422
Sul	35	9 279 415
Totais	194	92 923 029

Fonte: Avaliação do Programa Nacional de Capitais e cidades de Porte Médio, FAU-USP – 1984.

Todo esse cenário ocorreu diante de uma enorme disparidade entre os discursos e as práticas relacionadas às políticas públicas urbanas desenvolvidas no país, o que em parte – devido ao legado organizacional, legislativo e burocrático – sustenta-se até a atualidade; isso não apenas pelo viés do planejamento, mas também via instrumentos administrativos estatais que direta ou indiretamente afetam o espaço e o modo de vida nas cidades.

Portanto, compreender os conceitos apresentados neste capítulo, bem como suas relações dialéticas contribui em muito para focarmos nos instrumentos de planejamento urbano que contribuíram para fazer da cidade de São Luís o que ela é hoje. Neste sentido, apresentamos no próximo capítulo uma análise das contribuições do planejamento urbano da capital maranhense, representado principalmente no Plano de Expansão Urbana de São Luís, para a formação da Lagoa da Jansen, somado a questões importantes para a produção dos bairros São Francisco e Ponta D’areia.

3FORMAÇÃO DA LAGOA DA JANSEN NO CONTEXTO DE EXPANSÃO E REFORMAS URBANAS EM SÃO LUÍS.

Com a base supracitada, e assim compreendendo a interligação e importância dos pontos apresentados para os objetivos desta pesquisa, tentaremos demonstrar, neste capítulo, como o planejamento urbano de São Luís, sob uma matriz modernista e funcionalista (DINIZ, 2015), representada principalmente no plano de expansão de Ruy Mesquita – seguido de outras reformas urbanas e bases legais – influenciou na formação e, ao passar dos anos, na configuração da Lagoa da Jansen.

Nesse cenário, a população carente da região fora excluída dos debates e decisões acerca do ordenamento territorial (RIO BRANCO, 1997, VIEGAS 1996), o que, somado a outras questões que serão apresentadas abaixo, possibilitou a esta pesquisa chegar ao entendimento de que o Estado (neste caso, principalmente na esfera local) contribui diretamente para a maioria dos impactos negativos na área em estudo –tanto espaciais, ambientais, bem como sociais –, muitos dos quais são permanentes, até os dias atuais, e sem perspectiva de reversão a curto ou médio prazo.

Nesse aspecto, as prioridades escolhidas desde o início da década de 1970 – tanto pelos governantes em âmbito nacional como local –, visando “proporcionar à São Luís as condições para receber os impactos dos grandes investimentos programados” (SÃO LUÍS, 1977), são trabalhados aqui como vetores de grande relevância para o descaso social e ambiental que irá vigorar nas próximas décadas, nas proximidades da Lagoa da Jansen; impulsionando a consolidação de problemas como as ocupações em áreas de risco, entre o Jaracati, Renascença I, São Francisco e Ilhinha (o caso das ocupações insalubres da Lagoa Jansen, insere-se entre esses bairros), que se constituíram como uma das principais questões socioambientais da cidade, a partir, sobretudo, do final da década de 1980 em diante, sem cotar com o caso da poluição da lâmina d’água da laguna, construída e oficializada pela CAEMA e permitida por órgãos que deveriam ser de fiscalização, como a SEMA.

Tais acontecimentos, não implicam dizer que o planejamento urbano inexistia em São Luís; muito pelo contrário, esta pesquisa tenta demonstrar que, apesar das limitações financeiras, políticas e burocráticas, tal mecanismo não somente fora aplicado, como influenciou, consideravelmente, na modelagem do espaço citadino ludovicense. Ocorrendo uma verdadeira mescla entre ideologias externas e interesses das elites locais que, na prática, proferiam seus ideais principalmente através da política, utilizando-se, do mesmo modo, dos discursos políticos, estes encapados como sendo de necessidade da população como um todo.

Estamos certo de que analisar o planejamento urbano da cidade de São Luís não se traduz em tarefa simples e, tão pouco, relacioná-lo a formação de um ecossistema antrópico, cercado de conflitos, marcado por diferentes usos e interesses, que sofre alterações ao longo do tempo em suas funções urbanas e mesmo ecológicas; porém, este capítulo (complementado pelo seguinte) vem demonstrar os principais resultados da ação Estatal nesse cenário. Trata-se de uma tentativa de contribuir com os estudos e o entendimento da problemática socioespacial e socioambiental que se instalou na Lagoa da Jansen.

Por fim, da mesma forma, é objetivo deste capítulo, evidenciar, a relação entre planejamento para áreas urbanas, principalmente em momentos de expansão, e a formação da Lagoa da Jansen; discutindo como ocorre o crescimento e a consolidação de bairros já existentes, que rodeiam e se relacionam no dia-a-dia com a laguna, caso dos bairros do São Francisco e da Ponta D'Areia.

3.1 A Localização e histórico da Lagoa da Jansen.

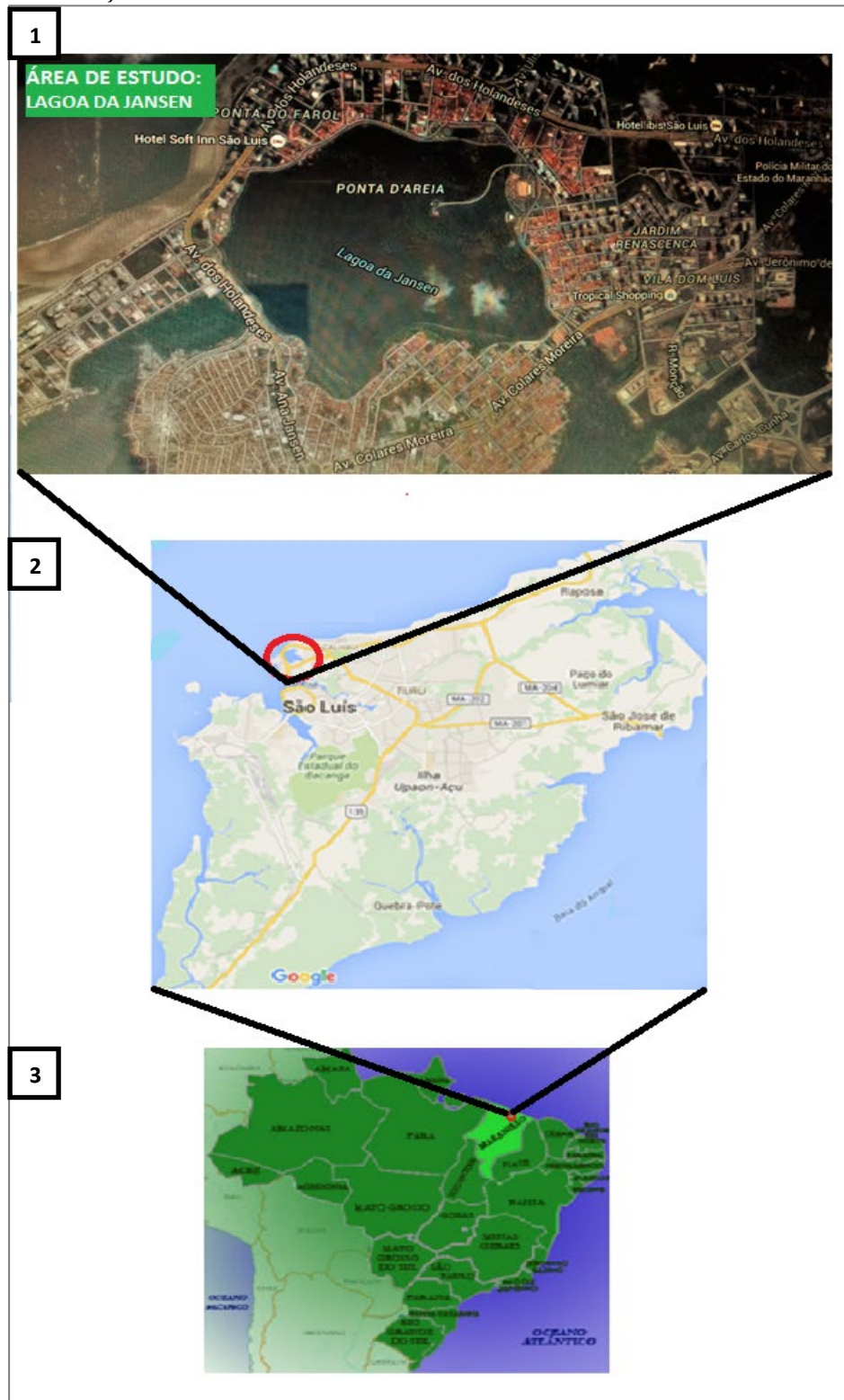
A Lagoa da Jansen, diante do contexto apresentado acima, representa apenas um dentre vários resultados inconsequentes das escolhas realizadas, via planejamento urbano, em cidades capitalistas como São Luís. Tal ecossistema, produto de uma engenharia viária abrupta, nada mais foi do que uma surpresa mal vista, tanto por grupos capitalistas incorporadores do espaço, como pelo poder público municipal, que por sua vez, fora incapaz de evitar uma soma de problemas que paulatinamente surgem após a formação da referida laguna.

Geograficamente, a localização da Lagoa da Jansen apresenta-se privilegiada (figura 16), importante para o cenário urbano, a laguna, devido ao manguezal ainda presente, também possui funções ecológicas, como a filtragem de poluentes, sedimentos e metais pesados (SCHAEFFER-NOVELLI & CINTRÓN, 1994); desempenhando, também, um significativo papel social, na medida em que serviu (e ainda serve) como moradia e sustento para um número expressivo de famílias, principalmente interioranas.

De forma mais precisa, sua localização está entre as coordenadas 02° 29' 07" S e 44° 18' 02" W, na região noroeste da ilha de São Luís, (TARGINO, 1999, p. 16). A oeste limita-se com o bairro e praia da Ponta D'Areia; a noroeste com o bairro Ponta do Farol; ao sul com o São Francisco; a leste com os conjuntos habitacionais renascença I e II. A mesma encontra-se a uma distância de 4,0km do Centro Histórico da capital, e está totalmente inserida em seu perímetro urbano (SÃO LUÍS, 1992).

Na imagem abaixo, podemos visualizar, de forma mais precisa, a localização da Lagoa da Jansen, frente, tanto à ilha de São Luís, como ao estado do Maranhão.

Figura 16: Localização da área de estudo.



Fonte: Adaptado pelo autor, a partir de: 1-<https://www.google.com.br/maps/place/Ponta+D'areia>;
2-<https://www.google.com.br/maps/place/sao+luis>, 3- <http://www.o-maranhao.net/diretorio/index>

O recorte espacial desta pesquisa abrange a Lagoa da Jansen (140 há atualmente), seu entorno urbanizado e parte dos bairros São Francisco e Ponta D'Areia, conforme se visualiza na figura 17, a referida área se encontra entre as avenidas Ana Jansen, Colares Moreira, Holandeses, Rua Frei Antônio e trechos das ruas, do Maçarico, dos Gaviões, das Patativas e Tvs. Frei Antônio e Cel. Amorim.

Figura 17: Recorte espacial em estudo



Fonte: <https://www.google.com.br/maps/place/Ponta+D'areia> (adaptado pelo autor)

Esta delimitação geográfica foi suficiente para demonstrar como decisões de Estado, através de planejamentos para áreas urbanas, afetam e modificam localidades, elegendo, no percurso da urbanização, espaços para valorizar, expandir e dotar de infraestrutura (seletiva), onde, no caso de nossa área de estudo (não diferente de outros espaços da cidade, tão pouco de outros centros urbanos brasileiros); as intervenções de urbanismo ignoraram as questões ambientais, colaborando ainda para a consolidação de segregações socioespaciais.

O espaço onde hoje se encontra a Lagoa da Jansen era, antes da metade da década de 1970, uma região estuarina coberta por vegetação de mangue e entrecortada pelos igarapés Ana Jansen e Jaracati (VIEGAS, 1996, p.47). Era, até então, de difícil acesso, devido às barreiras naturais, como dunas e córregos; com isso, quase inexistia acesso entre o São Francisco e a Praia Ponta D'areia, e o que havia, entre esta e a Praia São Marcos era muito penoso, o que transformou a região do Olho D'água na mais procurada para prática de banhos

e estadias de veraneio, até aquele momento, em virtude de já existirem logradouros para aquela região.

A cidade tradicionalmente expandia-se seguindo um vetor de crescimento sentido oeste-leste, de forma quase linear, a partir do núcleo de povoação inicial, da região da Praia Grande até a Rua Osvaldo Cruz (Rua Grande), alcançando a Avenida Getúlio Vargas, ao longo das três primeiras décadas do século XX: “Devido à delimitação geográfica imposta pelos rios Anil e Bacanga, a expansão urbana é obrigada a seguir pelo antigo Caminho Grande, modernizado por Paulo Ramos e inaugurado como Avenida Getúlio Vargas” (BURNETT, 2011, p. 62- 63). Na prática, pelo menos até a década de 1970, representará o eixo por onde a cidade se expandiu, sendo considerada “a primeira extrapolação urbana dos limites do centro histórico e estabiliza a nova direção que a cidade manterá para seu crescimento durante os próximos trinta anos” (IDEM, 2011, p. 62- 63).

Ou seja, terá um longo caminho de extrapolação dessa via de expansão (da década de 1930, (até pelo menos a década de 1970). Nesse entremeio, os desejos de grupos mais abastados de alcançar novos espaços, a busca de melhor mobilidade, junta-se aos ideais modernistas e funcionalistas que pairavam sobre a noção de reforma e expansão urbana, o que será demonstrado nas políticas, para essa área, inclusive, a partir das administrações presidenciais, pelo menos desde Getúlio, passando por Juscelino até o governo militar.

A Lagoa da Jansen nasce, assim, no período em que os limites de crescimento, quase linear, da cidade estão sendo extrapolados para o sentido norte-sul, ou seja, para o lado da Baía de São Marcos, ao norte, e para ao sul, rumo ao Itaqui. Tal ocupação espacial se dará com exploração da região praiana dantes quase inacessível, ocupando igarapés, mangues e reestruturando os antigos usos ambientais e socioespaciais.

3.2 Análise dos principais legados do Plano de Ruy mesquita para a formação da Lagoa da Jansen.

A relação entre o planejamento urbano de São Luís e a formação da Lagoa da Jansen, ocorre tanto de forma direta como indireta. O represamento dos Igarapés da Jansen e Jaracati, em uma área costeira de mangue, entre os bairros São Francisco e Ponta D’Área, através da construção das Avenidas Colares Moreira (1970) e Maestro João Nunes (1974) – atualmente Av. Ana Jansen –, expressam uma relação direta com o surgimento da laguna; enquanto que o plano de expansão de 1958, dentre outras ações maiores, pensadas e realizadas a partir da necessidade de expandir a *urbe* para áreas além do seu núcleo central,

como o zoneamento e o plano diretor de 1974, representam interações indiretas com sua formação; dessa forma, irão influenciar principalmente na configuração de seu entorno, como as características socioespaciais de parte dos bairros que a circundam.

A política urbana local não apregoava, até a década de 1970, o termo planejamento urbano em documentos oficiais, ainda que a pretensão, em certos casos, fosse à organização do espaço urbano. Coube-nos a tarefa de analisar o principal plano de expansão anterior à referida década, o documento expansionista de Ruy Mesquita de 1958 (considerando-o como um artifício de planejamento urbano) com o intuito de relacioná-lo com as intervenções que levaram a formação da Lagoa da Jansen.

Após compreender a política urbana nacional, no período de 1930 a 2001 (ano da aprovação do Estatuto da Cidade), discutida no segundo capítulo, e buscando alcançar um dos objetivos desse trabalho, a saber, a análise das relações entre o planejamento urbano de São Luís e a formação da Lagoa da Jansen; partiremos dos imbricamentos diretos para os indiretos, trataremos de questões inerentes ao plano de expansão de Ruy Mesquita, para em seguida intercalarmos com outras ações estatais que influenciaram na construção e também configuração daquela localidade.

Hoje, se tornou consenso que a principal relação direta com a formação da Lagoa da Jansen está na construção da Avenida Maestro João Nunes. Na ocasião dessa obra (concluída no ano de 1974), optou-se pela edificação de um aterro, buscando superar as barreiras naturais para concretização de ligações viárias; ocorre que naquela localidade se encontrava o igarapé Ana Jansen (figura 18); o que, no mínimo, necessitaria de uma ligação artificial para que não ocorresse o impedimento do fluxo e refluxo daquele ecossistema com o mar, a resposta prática fora a colocação de um bueiro duplo, construído à base de concreto com 2,00m x 2,00m cada célula (VIEGAS, 1996), porém, tal engenharia ficou alguns metros acima do leito do igarapé, aumentando o seu espelho d'água consideravelmente e inundando grande parte da vegetação (manguezal), formando, a partir disso, uma laguna com aproximadamente 170 ha (figura 19), atualmente essa área foi reduzida, devido a usos e ocupações em sua orla e desmatamentos, sua lâmina d'água em dias recentes, apresenta algo em torno de 140 ha (SEMA, 2011).

Fotos aéreas registradas por volta do ano de 1974 e publicadas no ano de 1975 pela empresa PROSPEC são aqui utilizadas para efeito comparativo com outros registros, também aéreos, capturados pela AERODATA, em meados da década de 1980. As fotografias demonstram que a ordem ambiental sofreu mudanças significativas em seus sistemas naturais, sendo suas características sistêmicas resumidas a uma única e estreita ligação com o mar, o

bueiro dublo da barragem sobre o igarapé Ana Jansen, resultando também em mudanças espaciais.

Figura 18: Igarapé Ana Jansen, características ambientais antes da formação da laguna 1974



Fonte: PROSPEC, 1974.

De acordo com Maria do Carmo Viegas (1996, p. 50), para ter acesso à praia Ponta D'Areia, no sentido centro orla costeira, era necessária a utilização de meios marítimos; a autora menciona ainda que os estudos técnicos da época indicavam a construção de uma ponte para a localidade do Igarapé da Jansen, onde passaria a avenida:

Para facilitar o acesso para a praia da Ponta d'Areia que até que então, era efetuado apenas por via marítima, foram feitos estudos para a construção de uma via de acesso sobre o Igarapé da Jansen. Os estudos de engenharia indicaram a construção de uma ponte, entretanto, a Prefeitura não dispunha de recursos e como o prefeito da época, não desejava contrair débitos para os sucessores, optou por construir apenas um bueiro, o que ocasionou o represamento daquele importante corpo d'água e, conseqüentemente, deu-se a criação de uma laguna em área antes inundada apenas nas preamares. Assim, surgiu a Lagoa da Jansen [...].

Essa prática de aterramentos de lagos, córregos, áreas verdes e encostas de mar, se tornou comum no Brasil nas décadas de 1950 e 1960 (RIO BRANCO, 2012). No caso de São Luís, entretanto, chama-nos atenção à quantidade de aterros edificadas (Areinha, Bacanga, Ana Jansen, Beira Mar etc.), para o tamanho da cidade, que apresentava uma população de 158 mil habitantes em 1960 (IBGE, 1960), e que durante a expansão de sua malha viária foram construídos (por vezes, como se fossem a única alternativa), a partir da necessidade de

mobilidade sobre veículos automotores, sobrepondo os interesses políticos e elitistas aos limites da natureza local.

Figura 19: Lagoa da Jansen já formada, configuração no ano de 1988.



Fonte: AERODATA 1988.

Em algumas situações seria viável, nas construções de avenidas, a aplicação de pontes sobre os igarapés, rios e toda infinidade de cursos d'água nas regiões que eram constituídos os eixos de expansão. Entendemos que tal alternativa (erigir pontes) seria menos agressiva ambientalmente, pois não modificaria tanto o fluxo dos rios, riachos e igarapés.

O crescimento em expansão, com a finalidade de descentralizar a cidade e, por conseguinte, a circulação de veículos, é o mais indicado [...]. É interessante observar que com a descentralização da cidade haverá uma maior concentração de atividades com o aumento de velocidade dos veículos, dando, ao mesmo tempo, a São Luís, proporções de uma grande metrópole (MESQUITA, 1958, p. 4).

Se comparada à época da constituição da cidade de São Luís, a formação da Lagoa da Jansen é recente, possuindo atualmente 42 anos¹⁸. A mesma já foi alvo de outros estudos como o de Maria do Carmo Viegas (1996), Maria Terezinha Coelho (2002), professor Washington Rio Branco (1997, 2012), dentre outros (figura 20). As características e os objetivos desse trabalho vão desde a análise da eficácia da Lei de uso e ocupação do solo em

¹⁸ A literatura considera o ano de formação da Lagoa da Jansen o mesmo do represamento, em si, dos igarapés de Ana Jansen e Jaracati, ou seja em 1974.

seu entorno (COELHO, 2002); passando pelo estudo da relação entre políticas públicas e os impactos no manguezal ali existente (VIEGAS, 1996); diagnóstico da comunidade pioneira daquela área (RIO BRANCO, 1997); até o estudo da gestão ambiental do parque estadual, ali estabelecido (RIO BRANCO, 2012). Sem contar estudos ambientais a título laboratorial, destacados abaixo.

Figura 20: Alguns estudos realizados sobre a Lagoa da Jansen

ESTUDO	AUTOR /INSTITUIÇÃO	PERÍODO
Boletim do laboratório de Hidrobiologia	LABOHIDRO/UFMA	1988
Estudo preliminar das condições ambientais	UFMA	1991
Problema de poluição por esgoto doméstico	Jorge Luis Pereira Mendes	1991
Levantamento dos ocupantes da área da laguna	SEMATUR	1991/1992
Relatório do cadastro socioeconômico dos moradores adjacentes	SURCAP	1991
Conhecimento e condições ambientais junto à comunidade da lagoa	Reginaldo Teixeira Mendes	1993
Diagnóstico ambiental da Lagoa da Jansen	LABOHIDRO/UFMA	2002
Diagnóstico Ambiental da Lagoa da Jansen	SEMA	2013

Fonte: Dados da pesquisa

A realização desses estudos, bem como o empenho dos pesquisadores, demonstra tanto o patamar de importância que a Lagoa da Jansen alcançou no cenário urbano de São Luís (figura 22), como a relevância dos problemas socioambientais e também socioespaciais de seu entorno, que emergiram ao longo desses 42 anos de descasos, mal uso do solo ao seu redor, discursos sem práticas e erros nas intervenções de infraestrutura e engenharia. Como veremos ao longo deste e do quarto capítulo.

Nesse sentido, a Lagoa da Jansen chamou nossa atenção por vários motivos, um deles está no fato de ser um ambiente natural em meio ao urbano (figura 21), com apresentações de conflitos quanto ao seu uso desde sua formação até a atualidade.

Figura 21: Lagoa da Jansen, urbanização de entorno avançada no ano 2000.



Fonte :<http://www.zee.ma.gov.br>

Ademais, ao nosso entendimento, seu surgimento expressa bem os resultados do modelo de planejamento para áreas urbanas, já contemplado neste texto, ou seja, sob orientações modernistas, funcionalistas e desenvolvimentistas, que adentraram em São Luís através dos anseios das elites locais e, assim, de contribuições de alguns intelectuais, dentre os quais: engenheiros, médicos e arquitetos que compartilhavam com tais pensamentos e eram contratados sob uma perspectiva de ajudar a transformar a capital do estado do Maranhão a se tornar uma cidade ideal. Esses intelectuais, também viam naqueles ideais, o caminho para o progresso e o desenvolvimento da ilha.

Um de tais intelectuais convidados para trabalhar em um projeto de reconfiguração de áreas já ocupadas, mais principalmente de expansão para novas áreas da cidade e ainda planejar um novo traçado viário, fora o engenheiro baiano Ruy Ribeiro de Mesquita, formado na Escola Politécnica da Bahia. O mesmo foi chamado para trabalhar no Departamento de Estradas de Rodagens do Estado do Maranhão – DER-MA, na gestão do prefeito Emiliano Macieira, sendo logo nomeado ao cargo de diretor geral do mesmo órgão, em 1952.

Figura 22 – Lagoa da Jansen e seu entorno urbanizado



Fonte: O Estado do Maranhão (2012)

O engenheiro citado apresenta, em 1956, um plano de expansão para a cidade, o qual será publicado em 1958; este respondia, dentre outras demandas, à falta de espaço para atender ao crescimento populacional de São Luís. Imbuído nesse contexto estava à necessidade da classe média ludovicense de ter acesso a novas áreas para moradia (o centro já fazia pequeno e inchado), circulação de seus automóveis e que pudessem expressar suas pujanças econômicas (LOPES, 2008).

Ao que tudo indica, o plano de mesquita procurou seguir orientações da Carta de Atenas, a qual preconiza ser urgente “que cada cidade defina seu programa urbanístico e que crie as leis correspondentes que permitam leva-lo a cabo” (SAMPAIO: 2001, p.82).

Dessa forma, o plano de expansão urbana do engenheiro Ruy Mesquita fundamentou tanto o pioneiro plano diretor da cidade, como as primeiras leis de zoneamento e parcelamento da cidade e, na prática, orientou uma série de reformas e grandes obras ocorridas na cidade nas décadas posteriores.

Nas próprias palavras de Mesquita, a expansão é justificada:

A parte central de São Luís está limitada. Nestas condições, ou a cidade cresce em sentido vertical ou se expande pelas as áreas compreendidas entre o rio Anil e o mar e o rio Bacanga e a baía de São Marcos. Apresentando-se a parte central da cidade com ruas estreitas e topografia acidentada [...] (MESQUITA, 1958, p. 2).

Ruy Mesquita apontava ainda “as vantagens da ligação da cidade com a área do Itaqui e Maracanã, que consolidaria a estrutura portuária [...] e da ligação com a área das

praias” (LACROIX, 2008, p. 292). Em sua ótica, as intervenções, por ele indicadas, permitiria, dentre outras coisas, “conservar o acervo edificado do centro histórico da cidade”. (Idem, 2008, p. 292).

A proposta de Mesquita tem razão de ser, se levarmos em consideração a conjuntura econômica da época, onde alguns estados, ainda com uma estrutura produtiva considerada arcaica, tinham uma posição subordinada às regiões mais industrializadas do país, o que levou o governo federal a investir em avançado sistema de comunicação e circulação rodoviária a nível nacional. Fazia algum tempo em que a máxima dos governos brasileiros – sobretudo os de cunho nacionalistas e integralistas – era de abrir e interligar estradas e ocupar “espaços vazios”.

O plano de expansão de Ruy Mesquita contribuiu com a mudança de rumo na ocupação espacial de São Luís, pois neste será vislumbrada extrapolação do antigo rumo do crescimento da cidade, na medida em que “projeta um novo vetor de expansão norte-sul. Propondo cruzar os rios Anil e Bacanga, que restringiam o crescimento urbano ao sentido oeste-leste, o plano de Mesquita sugere um acesso direto às praias e ao futuro porto de Itaqui” (BURNETT, 2011).

Em São Luís, por exemplo, as primeiras significativas obras de reformas urbanas terão mais o cunho modernizante e nem tanto integralista; a ideia era construir grandes vias, como foi o caso do alargamento da Rua do Egito (figura 23), passando pelo Largo do Carmo e seguindo rumo à Rua das Cajazeiras, com a constituição da Avenida Magalhães de Almeida; ampliação e alargamento da avenida Beira Mar e, por fim, a construção da avenida Magalhães de Almeida, sob a interventoria de Paulo Ramos (1937-1945), no Governo de Getúlio Vargas. No entanto, o processo de expansão de São Luís ainda se dava de forma, mais ou menos, linear, a partir da rua Osvaldo Cruz (ligada com a Magalhães de Almeida) ao antigo “Caminho Grande”, estrada que rumava para o Anil, aquela época, portal de entrada para o interior da ilha.

Tal mudança de rumo na ocupação espacial de São Luís, vislumbrada através do plano de expansão para cidade Ruy Mesquita – o qual propõe extrapolar o antigo rumo do crescimento, projetando um novo vetor de expansão norte-sul. O cunho integralista está bem visível em sua proposta de cruzar os rios Anil e Bacanga (que restringiam o crescimento urbano ao sentido oeste-leste). Seu plano sugere um acesso direto às praias (norte) e ao futuro porto de Itaqui (sul). No entanto,

A cidade de São Luís desenvolve-se até a década de 1950 em uma mancha de ocupação contínua a partir do centro antigo, na península entre os rios Anil e Bacanga, seguindo o Caminho Grande, passando pelo Areal (atual Monte Castelo), com um subcentro importante no João Paulo, até os subúrbios, no bairro do Anil (LOPES, 2015, p. 07).

Além de modernizante, as obras urbanas em São Luís, a partir da década de cinquenta, terá o caráter expansionista, mas não tão linear como de antes, pois, a partir daí ensejarão para além dos rios Anil e Bacanga, como foi o caso da construção do habitacional do Olho d'Água (O IMPARCIAL: 1956, p.2), consolidando além do polo balneário – refúgio dos abastados da cidade – um novo núcleo de povoação, relativamente isolado, dentre os muitos que foram se constituindo a partir daí, em buscas por novas áreas. A justificativa para tais ações será a de que havia uma impossibilidade de adensar o núcleo urbano original. Quando o que ocorria era o segmento de uma tendência de as elites buscarem novas áreas, afastadas de núcleos de povoações já adensados e constituídos por grupos menos favorecidos, o que ocasionaria segregação socioespacial ainda maior, no percurso da expansão da cidade.

Figura 23: Alargamento da Rua do Egito (Centro de São Luís)



Fonte: Burnertt, 2012.

Como já mencionado, as propostas do Engenheiro Ruy Mesquita não foram integralmente executadas, porém, serviram de base para a legislação urbanística e o planejamento urbano elaborado nas décadas de 1970 e 1980, que resultariam ainda em intervenções urbanas posteriores há essas décadas, como o primeiro trecho da Avenida Litorânea, realizada em 1993.

Analisando a íntegra do plano expansionista de 1958, percebemos uma nítida preocupação do engenheiro em justificar suas propostas, principalmente aquelas inerentes à mobilidade intraurbano (figura 24), através de embasamentos geomorfológicos e geográficos

da ilha de São Luís. Logo no início, apresentando uma explicação para a escolha dos novos formatos viários que seriam sugeridos no mesmo documento, o autor explana:

[...] as baías existentes em ligação com diversos rios navegáveis que correm do continente, especialmente o Mearim, o Munin e o Itapecuru, permitem uma pequena e fácil navegação. O inconveniente atualmente existente é uma grande volta para alcançar o porto de pequena cabotagem da cidade de São Luís [...] (MESQUITA, 1958, p. 01).

É fácil concluir que boas estradas de rodagem, ligando as zonas rurais com a cidade e em articulação com os demais sistemas de viação (fêrrea, fluvial e marítima), constituirão um sistema básico para o **desenvolvimento e progresso** da ilha de São Luís. (MESQUITA, 1958, p. 01). [grifo nosso]

Além de um robusto sistema viário, que objetivava fazer ligação entre os pontos longínquos da cidade, outra característica do plano centrava-se na separação dos espaços por funções, o que a nosso ver, contribuiu veemente para a fundamentação do zoneamento que a legislação irá regulamentar, entre os anos de 1974 a 2006 (ano da ultima atualização do plano diretor), através, principalmente, dos planos diretores.

Para se ter noção, o referido projeto “previa detalhadamente a ocupação das novas áreas, o centro administrativo, a zona comercial e financeira, os espaços de lazer e hotéis, as áreas residenciais, diferenciadas em classes, com organização dos lotes [...]” (LACROIX, 2012, p. 532).

De fato, o legado do Plano de Expansão de São Luís, elaborado por Ruy Mesquita, se expressa como um verdadeiro marco na configuração espacial da capital maranhense, da segunda metade do século XX; influenciando diretamente no rol de planos e reformas da época da formação da Lagoa Jansen (figura 25), e também de sua conformação espacial das décadas posteriores, e ainda nos dias atuais. Nesse aspecto, José Antônio Viana Lopes (2015, p. 16 e 17) demonstra, com ricos detalhes, algumas das intervenções que, em grande parte, são frutos das ideias de Mesquita. Muito embora muitas das obras, planejadas por tal engenheiro, só venham se concretizar a posteriori, cerca de 20 anos depois – e não quatro, como previsto em seus planos –; a título de exemplo, temos:

- A Ponte do Caratatiua (1968), com vista a encurtar caminha até a Praia do Olho D’água.
- A barragem¹⁹ sobre o rio Bacanga (1970), que abrisse o caminho para o Porto do Itaqui ao campus universitário.

¹⁹ No texto original o autor fala em “ponto sobre o rio Bacanga”; do mesmo modo no plano de Ruy Mesquita, também estava previsto esse mesmo elemento de engenharia. No entanto, o que se concretizou através do governo Sarney foi uma barragem, acompanhada de um significativo aterro.

- Além da ponte interligando o Rio Anil ao São Francisco (1971), possibilitando, afinal, a expansão o crescimento urbano para o eixo das praias.
- E finalmente a ponte sobre o rio Anil, interligando Jaracati ao Centro (1980), a partir da antiga Ponta do Matadouro, na Liberdade.

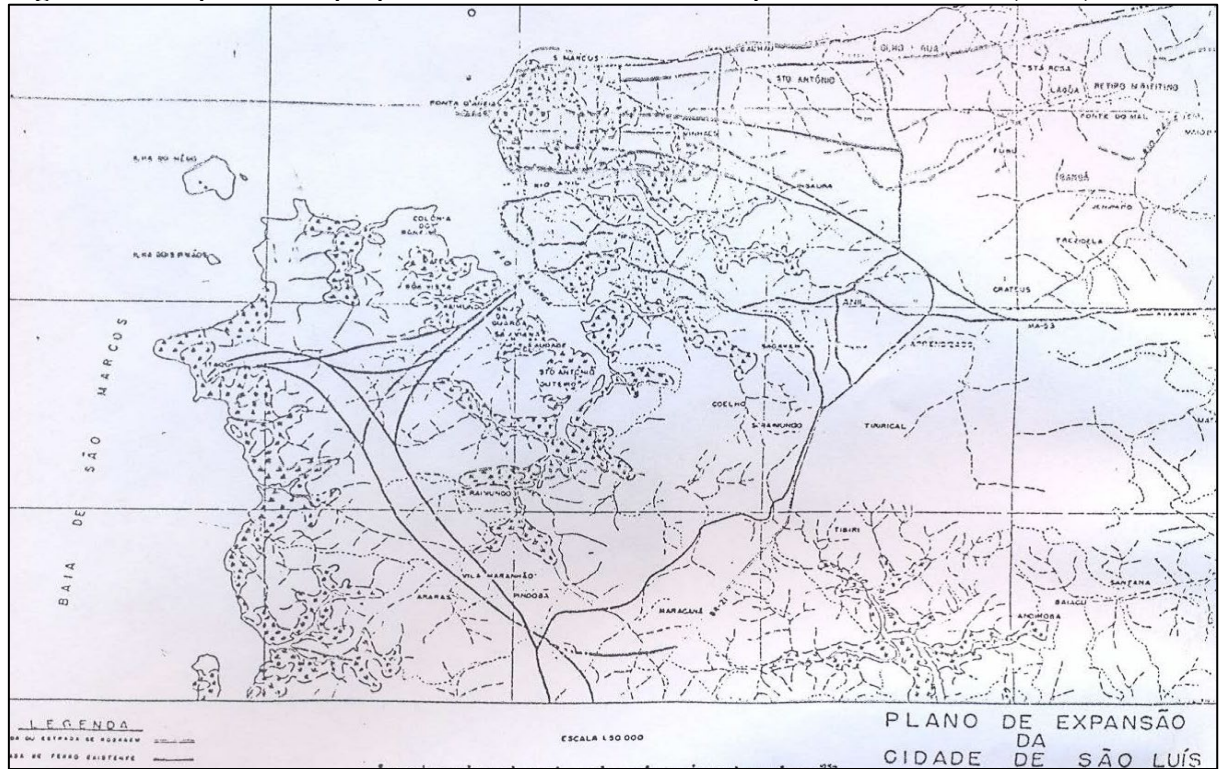
Nos meandros da orientação dessa nova configuração espacial, três situações chamaram nossa atenção, frente ao processo de expansão urbana de São Luís, até a década de 1990:

- I. A demora na execução das propostas do plano de Ruy Mesquita, possibilitando assim o surgimento de novos problemas socioespaciais e, com isso, a defasagem de parte do projeto original;
- II. A intensidade da negligência ambiental, nas intervenções que chegaram a ser executadas, principalmente através de aterros;
- III. A insistência na produção de uma cidade via espaços fragmentados, fundamentados na ideia de zoneamento, na estruturação viária e em uma política habitacional que, além de atender quase que exclusivamente a classe média, construía conjuntos habitacionais através de elevado distanciamento do centro da cidade, assim como dos próprios aglomerados residenciais já existentes (RIBEIRO JÚNIOR, 1999).

Todas essas questões mostradas ocorreram dentro de um contexto, onde os anseios modernistas e integralistas eram pujantes, sobretudo, via governo federal. Tais investimentos estavam articulados, principalmente, aos interesses do empresariado da construção civil, que irá receber apoio tanto do governo central como dos regionais (estados e municípios).

As prioridades escolhidas durante o processo de expansão de São Luís, não demoraram a apresentar uma junção crescente de problemas sociais, espaciais e ambientais. De acordo com dados apresentados por Lacroix (2012), em 1967 somente 23,7 % da população possuía emprego, ao passo que 50,8% sobrevivia sem qualquer atividade remunerada, o número de aposentados não passava de 2,5%, enquanto que os 23% restantes não possuía idade para o trabalho. Ainda de acordo com a autora, em 1969, cerca de 40 mil habitantes residiam em palafitas, o que representava cerca de 16% da população da cidade.

Figura 24: Mapa com as propostas viárias do Plano de Expansão de São Luís (1958)



Fonte: MESQUITA: 1958.

Figura 25: Mapa com propostas para a área da Lagoa da Jansen apresentadas no Plano de Expansão de São Luís (1958) [---área aproximada da PELG]

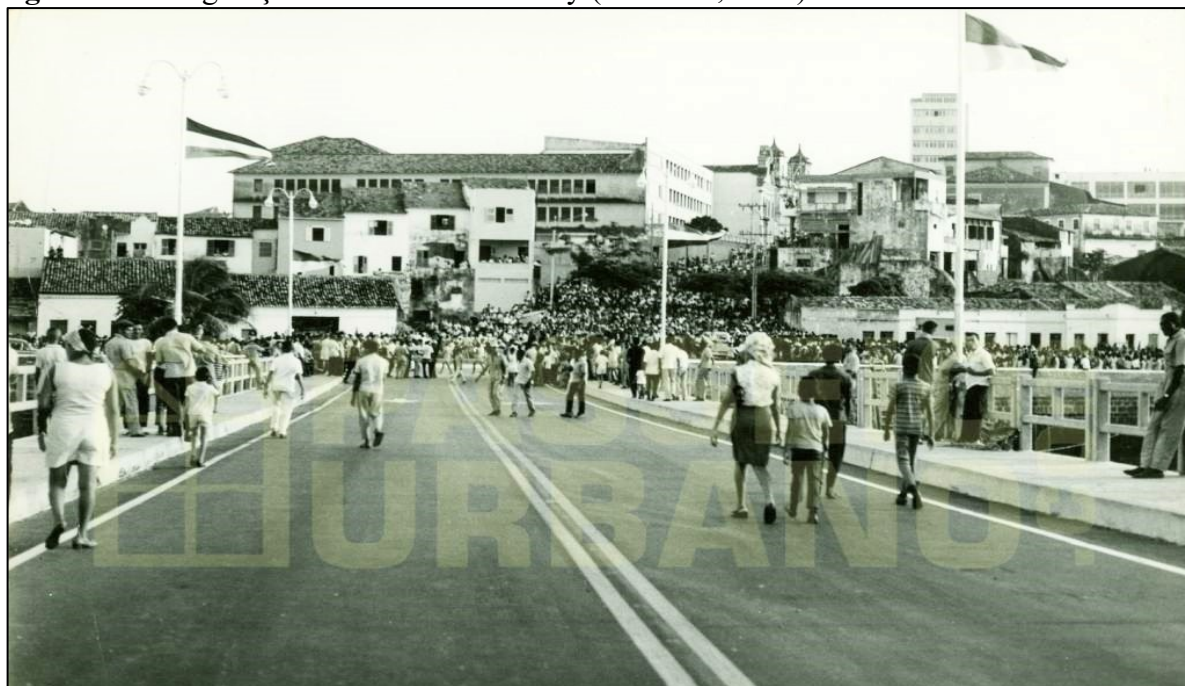


Fonte: MESQUITA: 1958.

No que tange as transformações espaciais, como já mencionado acima, duas intervenções estatais trouxeram grande impacto na modelagem do tecido urbano da capital maranhense; as construções da barragem do Bacanga (1970) e da ponte José Sarney (figura 26), 1970.

Para se ter noção, somente com o anúncio da construção referida ponte, uma verdadeira corrida para o São Francisco foi desencadeada, do mesmo modo abriu-se possibilidade para a formação de bairros que apresentaram na sua produção um imbricamento entre ações planejadas (por parte do poder público) e espontâneas (advindas da população de baixa renda, sem moradia), como veremos no tópico a seguir, onde trataremos dos bairros São Francisco e Ponta D' areia.

Figura 26: Inauguração da Ponte José Sarney (fevereiro, 1970)



Fonte: Passeio urbano

3.3 A construção dos bairros São Francisco e Ponta D'Areia: ocupação de áreas próximas a Lagoa da Jansen

O povoamento e as consequentes modelagens espaciais nas regiões além do rio Anil em áreas onde hoje se encontram os bairros São Francisco e Ponta D'Areia, já existiam antes da construção da ponte José Sarney (1970), no entanto, não há dúvida de que essa obra apresenta um marco na historicidade da produção daquela espacialidade. Abordando especificamente sobre o São Francisco, João Batista Pacheco explana que:

A compreensão da construção geográfica da estrutura ambiental urbana do São Francisco, segundo o comportamento dos seus processos sócio-espaciais, remete à sua historicidade e apresenta dois momentos significativos: o dos primeiros contatos de europeus com a Ilha Grande Maranhão (séc. XVII), extensivo às primeiras povoações efetivas, já no século XX, até o final da década de '60, caracterizada como fase de construção lenta, e neste sentido, procede-se a sua restituição, e aquele a partir dos 70, constituindo a fase moderna e acelerada (PACHECO, 2002, p.74).

Esse recorte temporal que Pacheco menciona é amplamente reconhecido na literatura maranhense, porém, devido nosso universo em estudo ser de origem recente, nossa atenção se volta para o segundo momento de construção daqueles bairros, ou seja, como o autor, aborda uma fase moderna e acelerada; onde a formação da Lagoa da Jansen se confunde com a própria constituição daquela área.

Com a construção da ponte José Sarney (figura 27), a área do São Francisco, que até então era “habitado, em sua maioria, por pescadores e migrantes pobres da Baixada Maranhense” (VIEGAS, 1996, p.49), passou por um processo de valorização repentina, o que foi consolidado com as modelagens técnicas no setor viário através das Av. Ana Jansen e Colares Moreira, “construídas a partir da pressão e necessidade de fluidez urbana nos anos 60/70” (PACHECO, 2002, p.90).

Na prática, a ligação artificial entre o centro da cidade com a área do São Francisco e Ponta D’Areia trouxe uma explosão de mudanças socioespaciais e ambientais naquela região. Nesse sentido, podemos afirmar que naquelas localidades algumas das propostas de Ruy Mesquita foram mantidas e concretizadas, como a própria comunicação através da ponte José Sarney, bem como a transformação das localidades próximas da praia Ponta D’Areia em polo turístico e residencial; enquanto que outras sugestões não foram seguidas, como sua intenção de criar um grande parque de áreas verdes entre o manguezal das margens dos igarapés Ana Jansen e Jaracati até a ponta do sítio novo e trecho da avenida marginal paralela ao Rio Anil; como se verifica em trecho do projeto original do engenheiro:

O imenso mangal que se desenvolve nas margens dos igarapés Jansen e Jaracati, na área limitada pelas as terras firmes do Asilo de Mendicidade e outras adjacentes, trecho da Avenida Ponte de São Francisco – São Marcos – Tirirical, terras firmes do sítio Jaracati e outras adjacentes até à ponta do Sítio Novo e trecho da Avenida marginal e paralela ao rio Anil compreendido entre a ponta do Sítio Novo e a ponta do Angelim, deverá ser totalmente saneada para localização do “GRANDE PARQUE DA CIDADE”, com avenida perimetral para veículos automotores, pista para bicicletas, excelente arborização, um grande lago artificial de diversões para ambos os sexos e todas as idades, incluindo-se campos de futebol, de golf, de tênis, de basquetebol, de voleibol, área para patinação, esquí, hipódromo, área para exposições, circos etc (MESQUITA, p. 03, 1958).

Como se nota, o projeto previa uma lagoa artificial para ser utilizada, principalmente, em práticas esportivas, no entanto, pela descrição da localização que o engenheiro aponta; tudo se leva a crer que esse ambiente aquático não se confunde com a Lagoa da Jansen, pois, pela descrição, subte-se que se trata da região do Jaracati. Do mesmo modo, ainda que o projeto de revitalização executado em 2001(governo Roseana Sarney) contemplasse algumas das ideias presentes no plano de 1958; não encontramos em nenhuma literatura estudada ligações diretas entre aquelas propostas e a obra de urbanismo executada pelo Governo do Estado.

Desse modo, ressalta-se que a Lagoa da Jansen é aqui compreendida como um resultado não esperado em meio a um contexto de intervenções urbanas, primordialmente, aquelas destinadas à expansão espacial da cidade através da ampliação viária, onde o meio ambiente e os povoamentos humildes são colocados em segundo plano, sobressaindo-se os ideais capitalistas que objetivam transformar o solo urbano em mercadoria.

O acesso para o São Francisco, até o ano de 1970, ocorria por via marítima (figura28), e naturalmente já apresentava dificuldades inerentes a essa travessia. No entanto, para chegar a Ponta D'Areia os entraves eram ainda maiores. Conforme Bárbara Wasinski Prado (2005, p. 351):

O acesso por terra se dava pela parte extrema da ponta, onde o canal apresentava profundidade para a atracação das embarcações, e seguia no sentido da Ponta do Farol, sobre as partes mais altas, acompanhando o espigão (dorso dos contrafortes) em terras mais firmes. Com praias, dunas, falésias e mangues [...].

Em meio a expansão urbana de São Luís, vivenciada entre 1970 e 1990, a área do São Francisco e Ponta D'Areia sofreram drásticas modificações em sua paisagem. Com a integração do sistema viário daquela região, os ecossistemas naturais sofreram alterações, em alguns casos irreversíveis, ademais a problemática ambiental daquela região é agravada tanto pelas ocupações espontâneas, quanto pelas construções planejadas, ambas passaram a desembocar esgotos *in natura* no espelho d'água da Laguna, contudo, fechando os olhos para essa triste realidade as terras da Ponta D'areia se tornaram as mais valorizadas no estado do Maranhão (PRADO, 2005).

Por volta da década de 1980 tanto o São Francisco quanto a Ponta D'Areia se expandiram rapidamente, como um dos motivos apontados tem-se a migração ocorrida para São Luís, em busca de emprego nas empreiteiras VALE e ALUMAR. E embora essas áreas tenham sido planejadas para serem residenciais, preferencialmente para a classe média/alta,

houve em paralelo um crescimento significativo e acelerado dos setores de serviço e comércio nesses bairros (VIEGAS, 1996).

Não se levou em consideração, no decorrer do planejamento urbano de São Luís, que a demanda por comércio e serviços aumentariam nesses novos bairros, tão pouco que os trabalhadores assalariados desses segmentos teriam dificuldades de locomoção e moradia, devido ao precário sistema de transporte da época, somado ao modelo habitacional elitista, até porque “o valor das terras firmes das prestações das casas próprias financiadas eram inacessíveis à essa classe, houve um processo de invasão constante das áreas consideradas inóspitas” (VIEGAS, 1996, p. 51). Essas questões favoreceram a fixação de moradias insalubres, como as palafitas, na área de entorno da Lagoa da Jansen; outro fator explicativo para esse processo pode ser materializado na disponibilidade de matéria prima como madeiras e palhas (MUNIZ, 2008).

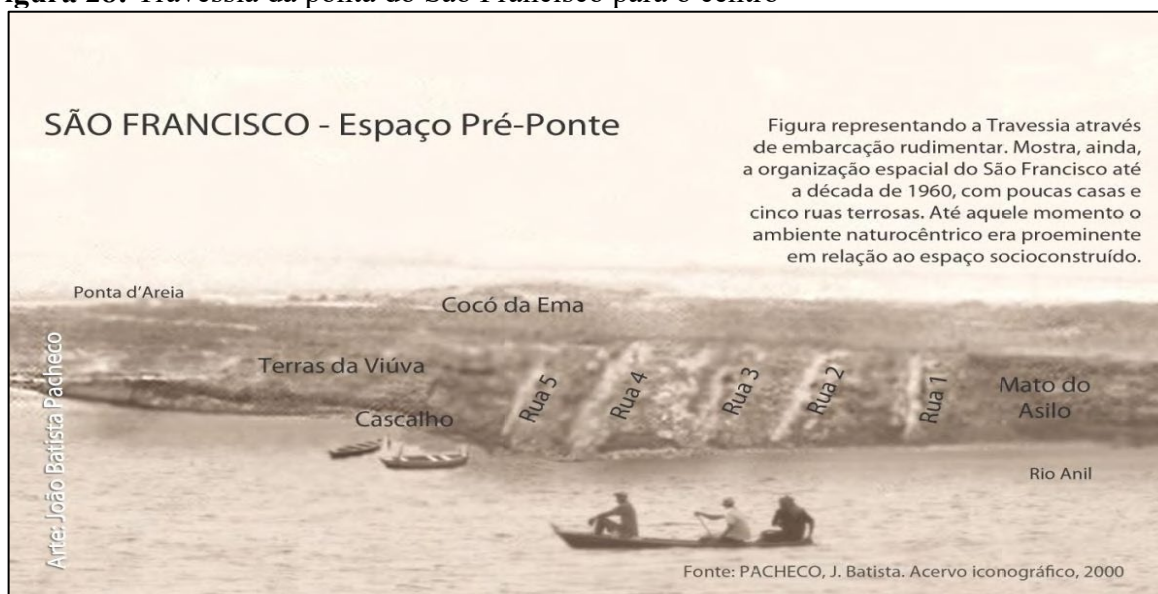
Figura 27: Ponte José Sarney (São Francisco)



Fonte: Jatobeton Engenharia Ltda.

De acordo com Rio Branco (1997), em seu estudo *Ecológico Humano da Comunidade da Lagoa da Jansen*, o núcleo de formação pioneira daquela localidade, bem como o processo de construção de palafitas sobre mangues e o espelho d'água da laguna, se deu, sobretudo, a partir da chegada de imigrantes oriundos da baixada maranhense. No mesmo trabalho, o autor afirma que a grande maioria dos formadores daquele núcleo pioneiro, um total de 65, 2% vieram da zona rural, expulsa pelas precárias condições de vida e absoluta falta de opção para uma sobrevivência humana no campo.

Figura 28: Travessia da ponta do São Francisco para o centro



Fonte: PACHECO, 2000.

O resultado das escolhas estatais via planejamento no processo de expansão da cidade, aliado à ausência de políticas públicas urbanas, principalmente setoriais, foi um forte crescimento do número de famílias vivendo em palafitas no entorno da Lagoa da Jansen, como trás um relatório da Sociedade de Melhoramentos e Urbanismo da Capital – SURCAP (1991, p.3) que constatou a presença de 428 famílias vivendo dentro do espelho d'água da mesma, e ainda 149 às suas margens, gerando o total de 577 famílias vivendo naquela situação no início da década de 1990.

Dessa forma, ressalta-se que o período entre 1960 e 1970, correspondeu a uma época em que predominou na cidade o discurso industrializante, de modo que os investimentos públicos que ocorreram na cidade foram de infraestrutura de grande porte e na construção civil, todos esses “benefícios” infraestruturais visavam possibilitar a criação de um polo industrial, associado ao Projeto Corredor Ferro-Carajás. Ou seja, continuara-se a pensar infraestrutura para o poderio econômico e centrado em áreas limitadas. Tais empreendimentos se realizariam no fim da década de 1970 com a implantação da Companhia Vale do Rio Doce (VALE) e da ALUMAR, que induziram trabalhadores empobrecidos, “centenas de famílias, de pequenos agricultores e extrativista” (RIBEIRO JUNIOR, 1999, p. 103) fossem deslocadas de seu *lôcus* de moradia e sobrevivência, “para ceder lugar à instalação de grandes unidades produtivas”. De fato, a expansão urbana de São Luís ocorreu para as áreas indicadas pelo poder público naquele momento, e que também não deixava de ser uma necessidade dos grupos elitizados. Porém, mesmo para bairros que se pretendiam enobrecer, a infraestrutura oferecida não acompanhou o crescimento das novas habitações.

4 CONFIGURAÇÃO SOCIOESPACIAL DA LAGOA DA JANSEN: da ocupação espontânea à especulação imobiliária

Dentre as questões que fazem parte do histórico e realidade da Lagoa da Jansen e seu entorno, chamou nossa atenção a veracidade das transformações socioespaciais e também ambientais ocorridas nessas quatro décadas de sua existência. No mesmo sentido, nos incitou curiosidade os mecanismos utilizados em tal processo, uma vez que a produção e incorporação da laguna e de seu entorno no espaço urbano de São Luís acontece orientado, principalmente, por grupos empresariais do setor imobiliário, acrescido da permissividade, complacência e mesmo da participação direta do Estado na indução e/ou enquadramento de funções (sociais e urbanas) para aquele ecossistema, a partir de planos, projetos e outras intervenções.

Desta maneira, o principal objetivo deste capítulo é analisar como as funções atribuídas à Lagoa da Jansen mudaram, ao longo do tempo, a partir de pressões, interesses e conflitos sobre aquela área; vigiadas, permitidas e intervindas pelo Estado de acordo com as situações e grupos que estavam, e ainda estão envolvidos. Em paralelo, os principais atores submergidos nos conflitos ali existentes, como os primeiros ocupantes de seu entorno; moradores posteriores à fase inicial de sua formação – incluindo os chamados palafitados –; empresas e/ou pessoas do ramo imobiliário; dentre outros, como empresários dos ramos de alimentos, bebidas, turismo e ainda órgãos públicos como a CAEMA, SEMA e o MPE.

Neste sentido, são analisadas ainda as principais funções urbanas hegemônicas exercidas e/ou impostas para a Lagoa da Jansen. Assim, metodologicamente este capítulo classifica em três os papéis hegemônicos da laguna, exercidos ao longo dessas quatro décadas de sua existência: A de espaço para excluídos socialmente, a de ambiente para o entretenimento, turismo, esporte e lazer, e a de paisagem para a especulação imobiliária. Para isso, são estudadas antes a legislação urbanística de São Luís e as ações de Estado, que de alguma maneira, influenciaram na configuração socioespacial daquele ecossistema, do mesmo modo no formato de sua inserção no espaço urbano da cidade.

4.1 Legislação urbanística e principais ações de Estado sobre a Lagoa da Jansen

Embora, muitas preleções, ou propagandas estatais, são apresentadas, tidas ou confundidas com as obras públicas em si; lembramos uma condição são as ações de Estado, outra são os discursos do mesmo (VILLAÇA, 1999). Em grande parte dos casos, as

legislações urbanísticas brasileiras, bem como as ações de estado, no que rege a apropriação territorial, seguem a orientação de vontades de suas elites dirigentes de orientar a ocupação dos espaços de modo que fique no seu controle, a produção e distribuição econômica; é o que notaremos a seguir, quando trataremos das principais ações estatais que chegaram a ser executadas sobre a região onde está situada a Lagoa da Jansen – dentro do recorte temporal que vai da década de 1970 ao ano de 2001 – que foram:

- A criação e demarcação do Parque Ecológico da Lagoa da Jansen em 1988.
- A retirada dos palafitados do espelho d'água da laguna em 1992.
- A execução do plano de Saneamento e Recuperação Ambiental da Lagoa da Jansen em 2001.

Como se discute neste texto, vários projetos, planos e propostas para a melhoria da situação socioambiental da Lagoa da Jansen, não chegaram a ser executadas. Isso não implica dizer, no entanto, que os demais desenhos indicativos em nada contribuíram; pelo contrário, as ações listadas acima foram frutos de vários projetos unificados, e adequados pelo Estado, antes de colocá-los em prática. Foi o caso da mais extensa intervenção pública, a de 2001, que nada mais foi do que a continuidade do plano de recuperação ambiental de 1991.

Desta maneira, após analisarmos, no capítulo anterior, as relações diretas e indiretas das propostas e algumas ações de expansão urbanística de São Luís, a partir da segunda metade do século XX, com a formação da Lagoa da Jansen, julgamos importante, para esse momento do trabalho, observarmos algumas características de parte da legislação urbanística e outras ações estatais, que influenciaram, não apenas na modelagem territorial, mas também na produção de problemas socioespaciais e ambientais naquela localidade, bem como na determinação ou indução de funções para o Parque Ecológico da Lagoa da Jansen - PELJ.

Sobre essas questões, podemos destacar alguns instrumentos normativos, como os planos diretores (de 1974, 1981 e 1992), além de outras intervenções estatais aplicadas na área estudada (e/ou nas proximidades), realizadas entre os anos de 1974, ano do primeiro plano diretor de São Luís a 2001, ano de execução do plano de recuperação e revitalização ambiental da Lagoa da Jansen.

4.1.1 Planos diretores, contribuição para a configuração da área de entorno da laguna.

Como já visto no segundo capítulo, curiosamente, a maioria dos planos diretores das cidades brasileiras não previa um êxodo rural com a intensidade que ocorreu nos anos 1960, 1970 e 1980. O que se verificou fora o inchaço das cidades e regiões metropolitanas, em contraponto ao desenvolvimento urbano pregado pelo governo centralizador da época.

Isso pode ser observado na formação e revisão da legislação urbanística de São Luís, onde tanto o plano diretor de 1974, como sua revisão em 1981, expressam preocupação com o desenvolvimento econômico com a cidade, mas não apontam claramente as possibilidades de absolver os contingentes populacionais que os próprios planos orientavam para o desenvolvimento industrial local.

Os administradores da cidade se mostraram incapazes de incorporar toda a massa de imigrantes que vieram para a capital, dentre outros motivos, devido à própria propaganda dos grandes projetos econômicos que seriam implantados em São Luís. A situação do uso e ocupação do solo, de fato, carecia de atualização, todavia, mais no sentido de organizar e tornar mais igualitário o acesso ao espaço urbano, e não apenas para separar áreas exclusivas à indústria e ao comércio, como se vê nos elementos básicos nos primeiros planos diretores da cidade, os de 1974 e 1981.

Por volta da década de 1970, a exclusão socioeconômica em São Luís aumentava a cada ano, no ritmo da chegada de novos imigrantes, do mesmo modo cresciam as ocupações em áreas pertencentes, principalmente, ao novo eixo de expansão da cidade, como a região do São Francisco e da Ponta D'areia. Essa situação incomodou os mandatários da cidade; a resposta dos administradores públicos foi estabelecer a revisão da legislação urbanística da capital, agora incluindo, sob o formato de plano diretor, novas áreas em processo de urbanização, como a região de entorno da Lagoa da Jansen.

Como já mencionado, o primeiro plano diretor de São Luís foi desenvolvido no ano de 1974, sua elaboração foi realizada pela empresa Wit-OlafProchnik – Arquitetura e Planejamento S.C.L (CELHO, 2002), e observando seu texto, logo no objetivo geral se observa que as maiores preocupações do plano são as de preparar a cidade para os projetos econômicos vindouros, como se pode observar abaixo:

- ✓ Proporcionar a São Luís condições para receber o impacto dos grandes investimentos programados.
- ✓ Estabelecer uma política adequada de uso da terra.

- ✓ Definir as condições de equilíbrio entre a ocupação e o meio-ambiente.
- ✓ Indicar hipóteses de desenvolvimento urbano, de modo a obter uma utilização racional das diferentes áreas, mesmo fora dos limites municipais.
- ✓ Promover a adequação dos mecanismos da administração municipal ao sistema de planejamento proposto.
- ✓ Estimular a coordenação intergovernamental para o desenvolvimento das funções urbanas e regionais de São Luís (SÃO LUÍS, 1974, p. 09).

Essa característica – de deixar explícito nos planos diretores interesses de garantir bases sólidas para os investimentos do grande capital – não será restrita ao plano diretor de 1974. Todos os demais irão seguir a mesma linha, até mesmo os mais recentes; basta lembrar a tentativa de modificação da lei de zoneamento municipal de 2000, realizada pela prefeitura de São Luís em 2004, na ocasião a intenção era transformar uma área já povoada em zona industrial, a partir da perspectiva de instalação do polo siderúrgico na capital maranhense. .

Nesse aspecto, já vimos , que um dos elementos mais presentes no planejamento urbano de São Luís se expressa no zoneamento; importa, então, destacar nesta oportunidade que as leis de zoneamento de São Luís são os próprios planos diretores, acrescida da lei de uso e ocupação do solo de 2000, que vigora até os dias atuais.

A partir dessa compreensão, podemos compreender que o plano diretor de 1974 serviu, antes de tudo, para identificar a demanda de espaço dos diferentes usos que a cidade poderia exercer; desta maneira, efetuou-se sua caracterização em zonas, indicando as funções que cada uma dessas zonas deveria exercer: como residencial, serviços, e indústria (áreas de empregadoras).

Para a área da Lagoa da Jansen, ainda em formação, a empresa responsável pela elaboração do plano, baseando-se em fotos de satélite, estabelece no plano diretor de 1974 para aquela região, zonas predominantemente residenciais mescladas com zonas especiais, estas não poderiam ser utilizadas para moradia, porém com autorização do poder público, poderia se estabelecer alguns limites permissíveis para construir (SÃO LUÍS, 1977), como a exemplo da Zona Especial 7 (ZE-7) e a Zona Residencial 2 (ZR-2), como pode ser visto na figura 29.

Também a título de exemplo, a Zona Especial 7 se referia a todas as áreas periodicamente inundáveis pelas marés naquela região; ficou ainda estabelecido que seria mantido o uso das edificações existentes, na data de publicação da lei e devidamente licenciadas pela Prefeitura Municipal (SÃO LUÍS, 1977).

Em resumo, o plano diretor de 1974 realizou uma grande divisão da cidade de São Luís em zonas que deveriam apresentar características conforme apontadas nas diretrizes daquela lei. Outro objetivo alcançado pelo referido plano foi o estabelecimento de uma plataforma mais ampla, baseado em muito no projeto de Ruy de Mesquita, do sistema viário de São Luís, naquele momento de expansão.

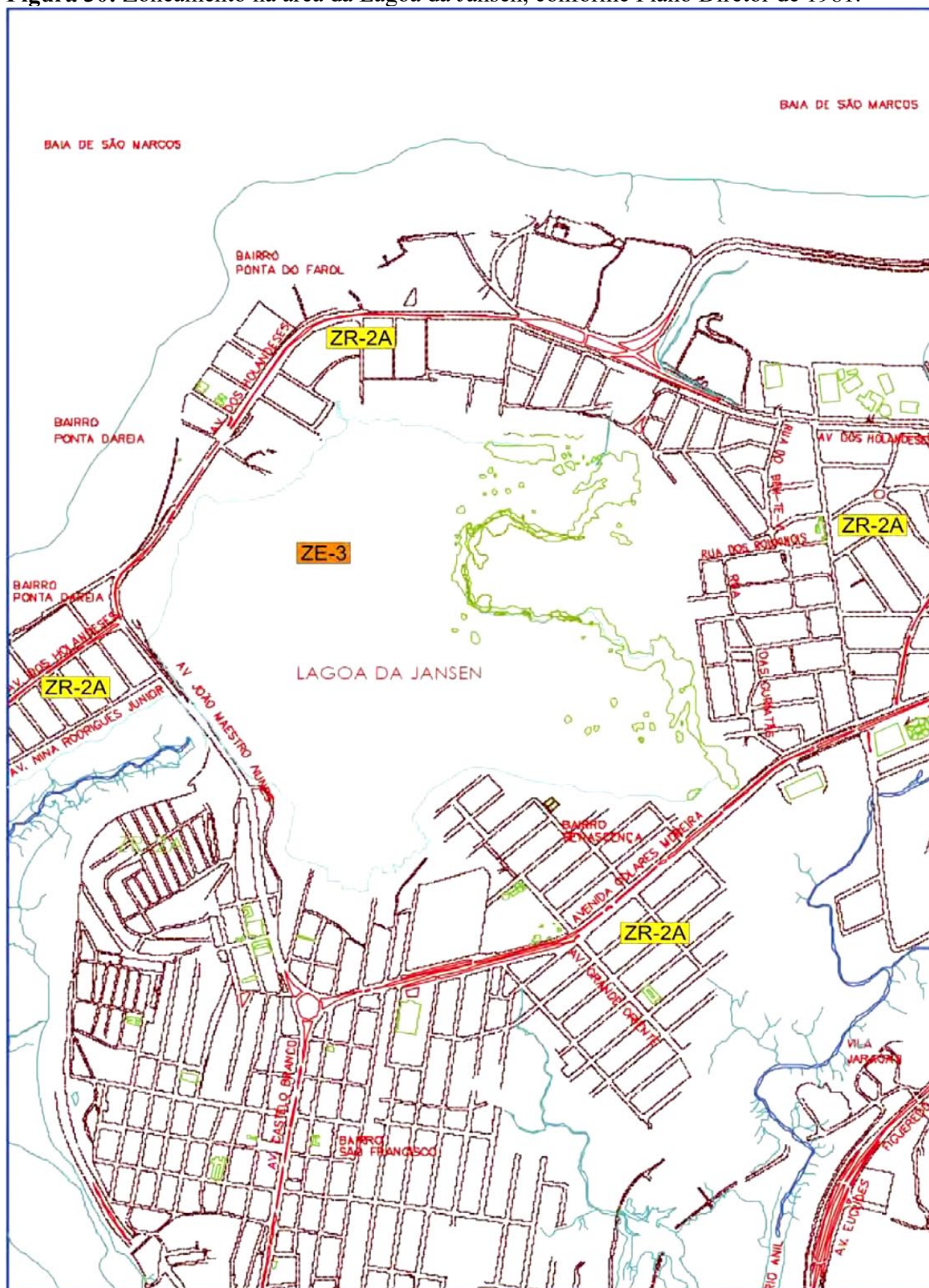
O plano diretor de 1981, na prática, caracterizou-se como a atualização e revisão da lei urbana de 1974, pois foi elaborado a partir da orientação da legislação federal (lei nº 6.766/79), acrescido da necessidade de atualizar o parcelamento e o uso da terra em São Luís. Nela atualiza-se também o zoneamento e a questão das ocupações, já comuns na cidade, cujos objetivos são:

- ✓ Orientar e estimular o desenvolvimento urbano.
- ✓ Minimizar a existência de conflitos entre as áreas residenciais e outras atividades sociais e econômicas.
- ✓ Permitir o desenvolvimento racional e integrado do aglomerado urbano.
- ✓ Assegurar a concentração urbana equilibrada, mediante o controle do uso e aproveitamento da terra.
- ✓ Garantir a reserva de espaços necessários à expansão disciplinada da cidade.

Como se pode perceber, apesar do caráter ainda desenvolvimentista, expressos nos objetivos gerais do referido plano, também se observa uma inclinação para as preocupações para que se oriente a cidade no sentido de um desenvolvimento racional e integrado. Questões que se faziam debatidas em âmbito nacional. Com certa diferença em relação a dos meados da década de 1970, quando as apreensões com o crescimento sustentável eram praticamente nulas no Brasil.

Nessa atualização, algumas zonas sofreram alterações quanto às suas delimitações, bem como em suas nomenclaturas. Nesse sentido, no que se refere a nossa área de estudo, e áreas próximas, a Zona Residencial 2 ficou estabelecida como Zona Residencial 2A (ZR-2A), e a área inundável, por sua vez, passou a ter a nomenclatura de Zona Especial 3 (ZE-3), representada na figura 30, mas percebiam que a predominância para a função da área que rodeia a Lagoa da Jansen, permanece com o indicativo de ser residencial.

Figura 30: Zoneamento na área da Lagoa da Jansen, conforme Plano Diretor de 1981.



Fonte: PMSL/SEMUR, 1981, adaptado de COELHO, 2012.

Para não deixar dúvidas sobre a questão das zonas especiais, que o plano diretor de 1974 criou e delimitou para a região da Lagoa da Jansen, esclarecemos que tais zonas eram periodicamente inundada pelas marés (ZE-3); desta forma, a lei estabeleceu que somente era permitida a sua ocupação em caráter excepcional, mediante a aprovação pelos órgãos competentes, em conformidade com a legislação de 1974 e reafirmada no Art. 36, seção VII, capítulo IV da Lei 2.527, que atualiza o plano diretor da cidade de 24 de julho de 1981.

Em suma, o plano diretor de 1981 complementou as faltas e corrigiu algumas lacunas que o plano de 1974 apresentava, já que este trouxe como principal contribuição o estudo mais detalhado do espaço urbano de São Luís, e a divisão de São Luís por zona e funções, já incluídas as áreas que ainda estavam em expansão, todavia havia deixado vácuos no que diz respeito ao uso e ocupação do solo ludovicense. Em relação à região da Lagoa da Jansen e áreas vizinhas, tanto o de 1974 como o de 1981, contribuíram para enobrecimento daquele espaço, haja vista o tamanho e a localização dos lotes e quadras reservados para serem de cunho residencial.

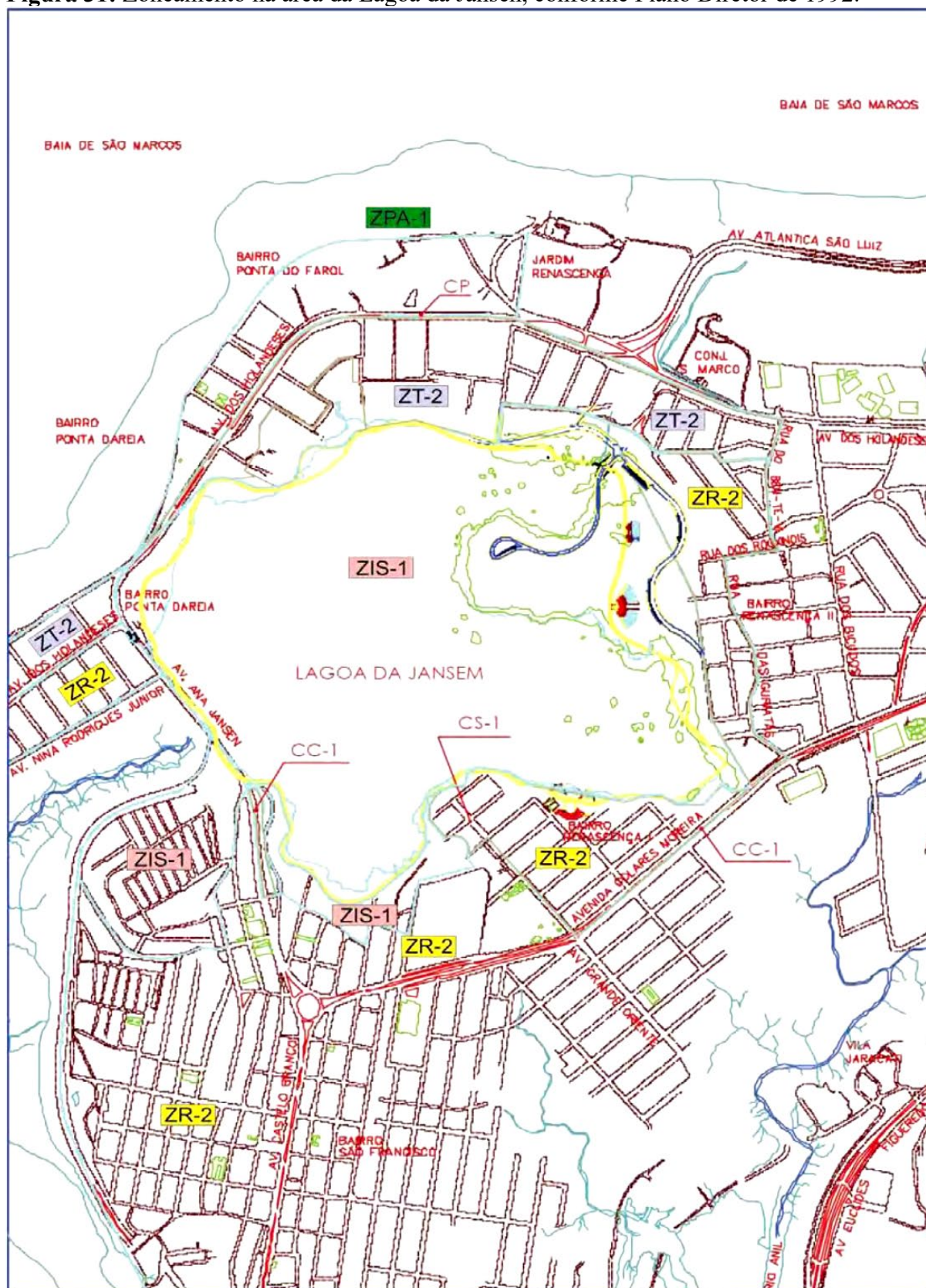
Já o plano diretor de 1992, promulgado através da lei Municipal nº 3253/92, trouxe alterações mais profundas no zoneamento e mesmo na estrutura e nomenclatura das zonas estipuladas nos planos diretores de 1974 e 1981. Apesar de que nos objetivos gerais do plano não são observados alterações em grau algum (SÃO LUÍS, 1992).

Algo que nos chamou atenção na legislação de 1992, foi a delimitação e apresentação mais objetiva das zonas urbanas. A Zona de Interesse Social 1, por exemplo, agora passa a corresponder às áreas ocupadas espontaneamente por assentamentos habitacionais da população de baixa renda, um avanço, em certa medida, já que nessas áreas existem interesses sociais no sentido de se promover a regularização jurídica da posse da terra e a sua integração na estrutura urbana de São Luís.

Outra questão foi a ampliação relevante das áreas designadas para proteção ambiental, mesmo que ainda modestas. Preocupação essa que no plano diretor de 1974, praticamente não existia. Como exemplo, tem-se a Zona de Proteção Ambiental 1 (ZAP-1), como pode ser visto na figura 31, que situa-se na área de interesse paisagístico, ao longo das praias, a partir de então, qualquer intervenção nessa área, assim como a ocupação dos lotes livres, devem ser submetidas à apreciação conjunta da Secretaria de Urbanismo e de órgãos estaduais e federais de proteção ambiental (SÃO LUÍS, 1992).

Desta maneira, podemos dizer que o principal legado do plano diretor de 1992 fora um tímido avanço no sentido de conter ocupações em vulneráveis ambientalmente.

Figura 31: Zoneamento na área da Lagoa da Jansen, conforme Plano Diretor de 1992.



Fonte: PMSL/SEMUR, 1981, adaptado de COELHO, 2012.

Por fim, esclarecemos que na área da Lagoa da Jansen, nesse plano diretor, também ocorrem mudanças no zoneamento e destinação de funções das zonas. Foi criada, por exemplo, a zona turística, já na perspectiva de tornar aquela área um cartão postal aliada a questão do esporte e lazer. Quanto à denominação das zonas correspondentes àquela área ficaram estabelecidas novas nomenclaturas, a saber: Zona de Interesse Social 1 (ZIS-1), Zona de Proteção Ambiental 1 (ZPA-1), Zona Residencial 2 (ZR-2) e Zona Turística 2 (ZT-2).

4.1.2 Criação do Parque Ecológico da Lagoa da Jansen – 1988.

No Brasil, início da década de 1980, a política nacional de meio ambiente regulamentou o processo de “Avaliação de Impactos Ambientais” a partir da criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA, Lei 6938/81); nele, foi constituído o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), dentre outros órgãos da administração pública federal e setorial que tratam de questões sobre o meio ambiente. A definição e implementação de políticas destinadas à conservação e uso da biodiversidade em nível federal e estadual torna-se mais visível neste contexto. Compromissos desse tipo foram reassumidos a partir dos princípios estabelecidos na Convenção sobre Biodiversidade (CDB), documento assinado no contexto da Conferência Mundial: “Rio 92”.

Um dos principais pontos concretos da política nacional em relação ao meio ambiente foi à busca de minimizar impactos ambientais, criando as Unidades de Conservação (UC's), que são áreas protegidas legalmente e visam à conservação e/ou preservação da diversidade biológica de determinados ecossistemas. As primeiras propostas para criação de um "sistema nacional de unidades de conservação" e para a ampliação das UC's também surgiram na década de 1980 (BRITO,1995).

Por essa época, também foi adotado no Maranhão a criação de algumas UC's. O Parque Estadual Ecológico da Lagoa da Jansen foi criado nesse contexto, através do Decreto Lei nº. 4878 de 23 de junho de 1988.

A criação do parque foi também resultante da luta pela manutenção e preservação da Lagoa da Jansen, tendo em vista que por essa época, a lagoa começava a passar por altos níveis de poluição e ocupação de proximidades de sua lamina d'água. Por conta destas pressões, o poder público começa, finalmente a intervir para que as áreas que a própria SURCAP tinha loteado, não sofresse construções; ato esse que significou uma resposta às

reivindicações que vinham se dando por parte das mobilizações em favor da proteção daquele ecossistema, mas nem mesmo a criação do parque impediu totalmente as apropriações indevidas àquela área, falamos de presença de bares restaurantes, edifícios e algumas residências que estão fixados dentro da área de preservação ambiental, como aponto a tese de doutorado do professor Washington Rio Branco de 2012.

Embora a demarcação protegida não tenha resolvido por completo a descaracterização daquele espaço, serviu, a partir daquela época, para que se tentasse promover a preservação daquele ecossistema e, na prática, serviu também para aumentasse as pressões sociais no sentido de que houvesse algumas intervenções do poder público, voltado à recuperação daquela área. Muito embora, tais intervenções também tenham sido seletivas, a medida que, por exemplo, em 1992 são retiradas as palafitas, ou seja, impede-se a moradia de paupérrimos sob aquele espelho d'água, quando, no entanto, permite-se que uma vultuosa expansão de empreendimentos imobiliários de alto padrão se instale ao entorno da laguna. E o que é pior, alguns lançando seu esgoto diretamente em suas águas, e de forma institucionalizada, já que a própria CAEMA faz parte desse conjunto. Essas atitudes estatais e mesmo sociais citadas, são mais um exemplo da institucionalização fraturada presente na radical flexibilidade, que já discutimos acima.

Enquanto isso, e como veremos no próximo tópico, tais intervenções não tem resolvido os principais impactos que fora a primordial motivação para a constituição do Parque da Lagoa da Jansen: os impactos ambientais. Talvez, por isso mesmo, em um dos mais recentes laudos da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA, 2012) o “Parque da Lagoa” não está atendendo aos critérios estabelecidos pelo Sistema Nacional e Estadual de Unidades de Conservação (SNUC e SEUC, respectivamente) para que continue sendo uma UC de Proteção Integral.

De fato, haja vista a profunda descaracterização causada, pela urbanização e poluição; a ausência de Plano de manejo, de gestão específica, policiamento ambiental, fiscalização, e projetos de educação ambiental para seus moradores e frequentadores, o Parque Ecológico da Lagoa da Jansen não tem recebido a proteção devida, já que estas, dentre outras, são exigências do SNUC (2000) para que as Unidades de Conservação (UC's) sejam ou continuem incluídas na categoria de “Proteção Integral”.

Por outro lado, não entendemos que a solução para esta problemática seja a mudança de categoria, como se manifesta a favor, através de laudo publicado em 2012, a SEMA através da superintendência de áreas protegidas da mesma secretaria de Estado. O referido laudo indica a mudança de Parque Ecológico Estadual para Unidade de Uso

Sustentável. O que, a nosso ver, daria margem para legalização definitiva das ocupações indevidas já existentes, como os bares e restaurantes, e ainda possibilitaria o surgimento de novos interessados em utilizar a área protegida com o alibi de “uso sustentável”.

4.1.3 Os planos de revitalização ambiental para a Lagoa da Jansen e a retirada dos palafitados.

Neste trabalho, fica evidente que a produção paisagística da Lagoa da Jansen (e áreas próximas) perpassa por dois momentos intensos, em consonância com os aspectos da economia e da política (nacional e local); falamos do período ditatorial compreendido, nesse caso, entre 1974 e 1984, com grande interferência estatal no planejamento urbano de São Luís, principalmente na questão da consolidação da legislação urbanística, representado principalmente na figura dos planos diretores, e na orientação da expansão da cidade; e da fase neoliberal, com destaque para o interstício que vai de 1990 a 2001, com maior prioridade para os projetos urbanísticos e intervenções de infraestrutura voltada para a prática do lazer e turismo.

Na fase neoliberal, a partir do início dos anos 1990, tais projetos são divulgados, sobretudo, como possíveis precursores da melhoria na qualidade de vida da população; mas, na prática, trazem principalmente a valorização do espaço urbano, e acabam abrindo espaço para maior participação do setor privado, representado principalmente pelo mercado imobiliário, que vê nas obras de urbanismo de ambientes como a Lagoa da Jansen, a justificativa para a especulação imobiliária.

No caso da laguna e seu redor, os grupos capitalizados superam os demais segmentos da sociedade, no sentido de serem ouvidos pelo Estado, haja vista que a maioria das reivindicações desses segmentos são atendidas pelo poder público, enquanto que solicitações, de longas datas, de demais setores da sociedade como as universidades públicas (UFMA e UEMA) por exemplo, que apontam através de relatórios científicos a urgência na recuperação ambiental daquele ecossistema, até hoje não foram atendidas.

As tensões e conflitos sobre a área da Lagoa da Jansen, acompanham praticamente suas quatro décadas de existência. Essas disputas sobre a posse, ocupação e uso do entorno da laguna, são advindas principalmente pela omissão do Estado, sobretudo, nos 15 primeiros anos após seu surgimento, e pelo formato e prioridades escolhidas pelo poder público nas intervenções na área, quando o mesmo decidiu intervir, como no caso da primeira grande intervenção estatal ali realizada, a retirada dos palafitados em 1992 (figura 32).

Após vários anos de revolta e pressões da sociedade, devido ao calamitoso estado de abandono da Lagoa da Jansen, o Governo do Estado do Maranhão elaborou, em 1991, um relatório preliminar, voltado para a elaboração de um projeto amplo de recuperação ambiental e sanitária da Lagoa da Jansen, no qual constam várias contribuições e indicativos através de estudos encomendados a órgãos envolvidos com a problemática socioambiental daquela área, entre as principais instituições participaram, a CAEMA, a UFMA e a SURCAP (VIEGAS, 1996, RIO BRANCO 2012).

Figura 32:Retirada das palafitas da Lagoa da Jansen. 1992.



Fonte: VALDO MELO, 1992.

Lembramos que aquela época a Lagoa da Jansen e parte de seu entorno já haviam se tornado um parque ecológico; no entanto, sem receber as condições mínimas para funcionar como tal. O que se tinha realizado até então, fora apenas a delimitação espacial da área a ser protegida ambientalmente, porém, faltavam a sede administrativa do parque, o policiamento ambiental e a infraestrutura para a visitação, conforme legislação em vigor.

Naquele momento, a sociedade questionava o poder público, principalmente o local, sobre o que faltava para iniciar as intervenções na Lagoa da Jansen, uma vez que a prefeitura municipal já havia recebido recursos para a recuperação daquele ambiente, em pelo menos dois momentos, conforme reportagem do Jornal de Hoje, veiculada em 12 de junho de 1988, que afirmava reunir provas documentais dos referidos repasses, como se vê no recorte abaixo:

Conforme demonstrativo da Dívida Fundada e Flutuante – Bancos, fornecida pela Secretaria Municipal de Urbanismo, da Prefeitura de São Luís, e que se encontra anexo à documentação do programa de Ação Imediata para Recuperação do município de São Luís, entregue ao presidente José Sarney em fevereiro de 1986, o

primeiro repasse ocorreu através da Lei 2.556, de 17 de dezembro de 1981, no valor de Cr\$ 331.542,00. O outro repasse, determinado pela mesma lei ocorreu exatamente três meses depois, no valor de Cr\$ 254.240,00.

Apesar de nenhuma obra de urbanismo haver sido realizada, tendo em vista que o dinheiro foi criminosamente desviado para finalidades outras, até hoje não explicadas, o numerário não foi devolvido ao banco repassador e, muito menos, paga, a dívida, em seus vencimentos previstos. Tanto assim é que, na mesma data de fevereiro de 1986 (antes da implantação do Plano Cruzado), o montante da dívida já havia se avolumado em Cr\$ 54.676.812,90.

Apesar do descaso com a Lagoa da Jansen, como se pode averiguar, dentre outros elementos, em matéria jornalística acima, o maior empecilho para uma intervenção, não era de ordem financeira, aparentemente se resumia a falta de vontade e/ou responsabilidade política mesmo. Entretanto, ainda assim, umas das dificuldades apontadas pela poder público para se fazer algo pela laguna, principalmente pela prefeitura municipal, era a presença de palafitas no espelho d'água daquele ecossistema, naquele momento.

No percurso desse contexto, no ano de 1991, com base no relatório final de uma empresa terceirizada, contratada pelo governo estadual para contribuir no projeto em questão, é firmado acordo em sistema de parceria entre os governos estadual e municipal, entrando ainda a União com ajuda financeira, com o objetivo de efetivar a recuperação da Lagoa da Jansen, através do projeto denominado **Plano de Recuperação Ambiental do Parque Ecológico da Lagoa da Jansen**, onde o principal objetivo era a melhoria das condições ambientais daquela unidade de conservação urbana. No mesmo acordo, o Governo do Estado ficaria com a tarefa de despoluição da laguna, enquanto a Prefeitura Municipal se encarregaria de transferir os moradores das palafitas para outro local (CAEMA, 1991, VIEGAS, 1996).

Essa situação, de degradação social, a que chegaram os moradores pobres da área de entorno da Lagoa da Jansen, é demonstrada em números através de um relatório da Sociedade de Melhoramentos e Urbanismo da Capital – SURCAP, que constatou a presença de 428 famílias vivendo dentro do espelho d'água da laguna, e ainda 149 às suas margens, gerando o total de 577 famílias vivendo naquela situação, no início da década de 1990(SÃO LUÍS, 1991, p.3).

Com esse relatório em mãos, a Prefeitura Municipal de São Luís, cumprindo a sua parte no acordo acima relatado, elaborou, antes da efetivação da retirada dos palafitados da Lagoa da Jansen, um projeto para a construção de 500 novas residências na tentativa de solucionar ou ao menos atenuar a questão das moradias insalubres. Logo no ano seguinte, “Inicia-se a primeira etapa das remoções no final do ano de 1992 e a segunda no meio do ano

de 1993” (MUNIZ, 2008, p.64), daí forma-se um novo conjunto habitacional naquelas proximidades que viria a se chamar **Residencial da Jansen** (PACHECO, 2002).

No entanto, todo processo de remoção de famílias de localidades imbuídas de sentimentos de territorialidade, ou seja, de pertencer aquele lugar, mesmo que em situações insalubres, são momentos delicados e geralmente envolvidos de tensões. Sobre isso Rio Branco (2012, p. 229) lembra que:

As práticas de remoção de famílias palafitadas, na maioria das cidades brasileiras, são efetivadas para áreas distantes das anteriormente ocupadas, ocasionando um desejo nos moradores de voltar aos seus ambientes anteriores de vida urbana, pois as sub-habitações são próximas aos locais onde estão seus empregos e seus clientes, além das unidades de vizinhança.

Sobre a remoção dos palafitados da Lagoa da Jansen, essa problemática foi atenuada, a prefeitura de São Luís conseguiu uma localidade relativamente próxima da realidade do dia-a-dia daqueles moradores. O Residencial da Jansen, fica localizado a nordeste do bairro São Francisco, bem ao lado da Ilhinha e a oeste do espelho d’água da laguna, onde a maioria das famílias moravam.

Segundo Maria do Carmo Viegas (1996), além de ocorrer em pelo menos duas etapas, a remoção dos palafitados não se deu de forma completa, restauram algumas famílias fragmentadas no entorno da laguna. Targino (1999, p. 35) acrescenta que “Na realidade, foram retiradas apenas as famílias que residiam na Avenida Maestro João Nunes, artéria principal do bairro que dá acesso à orla marítima [...]”, ou seja, as mais visíveis.

Ademais, se a retirada das palafitas, concluída em 1993, era apresentada como uma condição prévia para as intervenções de recuperação ambiental da Lagoa da Jansen, como explicar o fato de o Governo do Estado retomar os trabalhos iniciados em 1991, somente sete anos depois (1998), como sua contrapartida no acordo firmado naquele ano? Sobre essa indagação, não encontramos resposta convincente, o que nos leva a reafirmar nosso ponto de vista, o de que a falta de vontade política foi o maior motivo para os atrasos nas ações previstas para melhoria socioambiental daquele parque ecológico, que por sinal, nunca foram concluídas.

Muito provavelmente, não por boa vontade (devido ao histórico da oligarquia Sarney), mas por cobrança do Ministério Público Estadual, somado as pressões crescentes da sociedade, o Governo do Estado, naquele momento sob o comando da governadora Roseana Sarney Murad, reabre em 1998 as discussões e os trabalhos sobre o plano de recuperação da Lagoa da Jansen.

Na teoria, o *Plano de Saneamento e Recuperação Ambiental da Lagoa da Jansen* de 2001, fora a continuação do projeto de 1991; mas, na prática, ocorrem algumas alterações com novos estudos e, diga-se de passagem, novas desobediências às indicações de instituições de renome, como o LABOHIDRO da UFMA, onde se encontram os procedimentos para a despoluição e com o problema do odor da laguna, este ocasionado da soma entre poluição e sedimentos de vegetação depositada no fundo da lâmina d'água.

A implantação desse programa de saneamento e recuperação ambiental, compreendia a implantação de obras de infraestrutura naquela localidade, delimitação de suas margens e, mais uma vez, o reassentamento da população palafitada. Para tanto, foram projetados os seguintes objetivos gerais:

1. Sistema de manejo hidráulico: realizar estudo de um novo manejo hidráulico, aproveitando as instalações do anterior com o objetivo de proporcionar a renovação de água da lagoa, aproveitando-se a variação das marés.
2. Sistema viário: visa estabelecer um contorno físico (via de contorno) que limita o espelho d'água (aproximadamente 6,00 Km de perímetro), disciplinando a urbanização no seu contorno. Ao mesmo tempo, permite a integração das ruas adjacentes a essa via de contorno, de tal forma a se estabelecerem acessos necessários das áreas circunvizinhas, para a Lagoa.
3. Sistema de Saneamento Básico: contempla os projetos de sistema de abastecimento de água e implantação do sistema de coleta e tratamento de esgoto da área próxima a Lagoa da Jansen.
4. Sistema de Drenagem Pluvial: possui o objetivo de complementação e/ou reconstrução da rede pluvial com o objetivo de solucionar o lançamento das águas afluentes a Lagoa.
5. Urbanização: busca a revitalização da área envolvida viabilizando o desenvolvimento do turismo e lazer. Visa à implantação de equipamentos urbanos, restaurantes, ciclovias, *playground*, jardins, quadras esportivas, etc. (BRASIL, 2002).

Como se pôde averiguar, no papel, o Plano de Saneamento e Recuperação Ambiental da Lagoa da Jansen, se apresenta praticamente completo. De acordo como o resumo do projeto disponibilizado no site da Controladoria Geral da União, o referido documento apontava a previsão de obras de drenagem, melhorias viárias, através de reconfiguração e pavimentação asfáltica de vias primárias e secundárias, sistema de drenagem fluvial, sistema de manejo hidráulico, urbanização da área de entorno da laguna (figura 33) e a concretização do saneamento básico da região.

Entretanto, o que comprovamos comparando o resumo do projeto disponibilizado pela CGU com o que de fato foi realizado nas obras concluídas em 2001, fora uma total priorização nos apontamentos dos objetivos 2 e 5, a saber, a reestruturação do sistema viário e urbanização e revitalização da área de entorno da laguna. Enquanto que os objetivos presentes nos itens 1 e 4, sistema de manejo hidráulico e sistema de drenagem pluvial respectivamente, foram realizados parcialmente, no caso do manejo hidráulico da comporta de ligação com o mar, e totalmente (de acordo com o projeto) no caso da drenagem de águas pluviais, porém, com resultados práticos abaixo do esperado.

Figura 33: Resumo dos espaços desportivos construídos na intervenção de 2001.

NÚMERO	ESPAÇO DESPORTIVO	QUANTIDADE
1	Quadra de esporte polivalente.	4
2	Quadra de areia para volleyball.	2
3	Estação de ginástica (madeira rústica).	1
4	Ciclovía.	1
5	Pista de cooper.	1
6	Estação de ginástica (ferragem).	3
7	Quadra de tênis.	2
8	Parque infantil (brinquedos plásticos).	1
9	Pista de skate.	1
10	Pista de ciclismo	1
11	Arena de beach soccer.	1
Total de obras desportivas construídas 18		

Fonte: Adaptado de SEDEL e SILVA, 2008.

O que comumente é levantado e criticado nos estudos sobre a Lagoa da Jansen após a realização das obras de revitalização ambiental de 2001, inclusive, em nosso estudo monográfico de 2008, se expressa no desprezo, quase que total, do item 3 do resumo do

projeto, a saber, a construção e consolidação de um sistema de saneamento básico para aquela localidade. Isso nos inquieta a tal ponto, que entendemos que no mínimo a nomenclatura do plano (muito propagandeado pelo Governo do Estado), deveria sofrer intervenção do Ministério Público no sentido de se retirar as palavras “saneamento e recuperação ambiental”, nesse aspecto, o nosso argumento é de que essa denominação, bastante utilizada nos discursos políticos, levanta a falsa ideia de que ocorreu na intervenção de 2001, uma recuperação ambiental acompanhada de criação de um sistema de saneamento, o que o laudo ambiental da SEMA de 2013 e nossa própria análise empírica *in loco*, demonstram o contrário, ou seja, continuam-se a lançar esgotos *in natura* na lâmina d’água da laguna, mesmo após a intervenção estatal de 2001.

4.2 Lagoa da Jansen: problemas ambientais e perspectivas

O termo meio ambiente vem sendo muito utilizado ultimamente, tanto na academia como no dia-a-dia popular, tornou-se comum lermos ou ouvirmos falar algo sobre. Tal expressão possivelmente foi utilizada pela primeira vez pelo naturalista francês Geoffroy de Saint-Hilaire em 1835 em sua obra *Études progressives d’un naturaliste* (RIO BRANCO, 2012), e fora um dos conceitos interdisciplinares mais debatidos nos séculos XIX e XX. Assim, fugindo dessa riqueza de interpretações escolhemos para esta dissertação o entendimento de Georges e Claude Bertrand (2007, p.195-196) quando mencionam que:

[...] O meio ambiente está em tudo e, reciprocamente, **no centro como na periferia**. É um exemplo acabado de palavra *que engloba tudo*, ou seja, da noção valise, transbordando de sentido e de seu contrário, que todo mundo ouve, mas que cada um compreende a seu gosto. Sua evolução semântica é uma deriva. Primeiramente, ela foi **ambiente inanimado** (clima, rocha, água) dos povoamentos vegetais, e depois das biocenoses, em uma **concepção estreitamente naturalista**. Em seguida, ela se tornou, por extensão, o *meio ambiente natural* dos homens, com forte **conotação biológica**. Depois ela penetrou no **campo social, econômico e cultural**, primeiramente com implicações biológicas e, em seguida, invadiu a *noosfera*. [grifo nosso]

Quando o autor menciona que o meio ambiente, reciprocamente, está no centro como na periferia o mesmo aborda bem a totalidade presencial que o termo alcançou após inúmeros debates. No mesmo parágrafo lembra a forte presença empírica na interpretação das pessoas. Na evolução semântica apresentada acima, Bertrand resume de forma brilhante a trajetória e a criação dos sentidos daquela expressão. Nesse sentido, coloca-se que o meio-

ambiente de São Luís, do centro a periferia, necessita de novos olhares e novas atitudes; nossas praias, rios e a laguna, estão à beira de um colapso ambiental e até agora, o Estado ignora a realidade gritante, e a população, nesse cenário, tem se tornado cumprisse, contribuindo com falta de educação e cobrando menos do que sua capacidade garante.

Os primeiros problemas na área da Lagoa da Jansen foram de ordem ambiental, e originaram-se com sua própria formação, através do represamento dos igarapés que ali existiam, alterando o fluxo natural das nascentes com o mar; e ainda submergindo 149ha de manguezal e outras vegetações costeiras, em menor grau (VIEGAS, 1996). Outros foram de ordem extrativista – em sua vegetação de mangue especificamente – seguida de ocupações desordenadas em sua área, na primeira fase para a sobrevivência de moradores de baixa renda e na segunda para o lucro do mercado imobiliário, muito embora, estes não sejam questões com exclusividade nossa; negligência sanitária e a retirada de pobres para a legalização do espaço para os ricos, advêm como uma prática comum por todo o território nacional.

A nosso ver, os problemas exclusivamente ambientais da Lagoa da Jansen, possuem uma possibilidade de resolução em um espaço de tempo menor do que os problemas socioespaciais, principalmente nas questões da segregação e dos conflitos que envolvem seu uso. Entendemos que os primeiros dependem mais de vontade política do que da falta de tecnologia existente e/ou capacidade econômica do Estado.

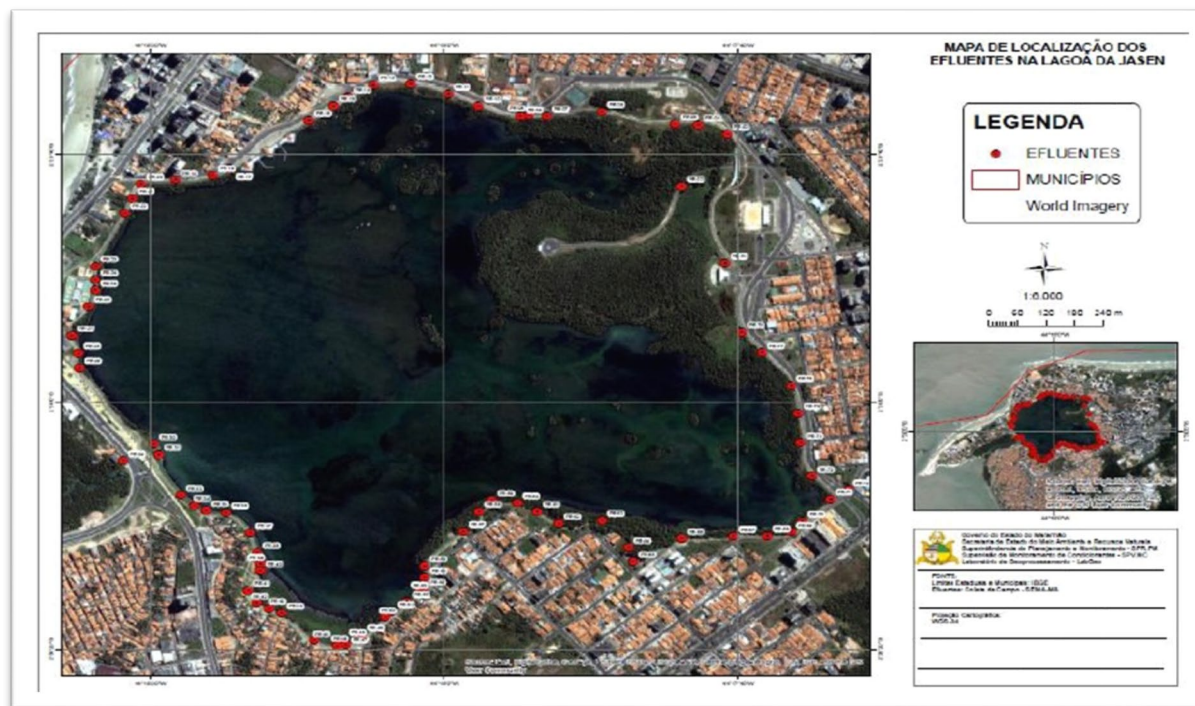
No relatório ambiental realizado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA, em junho de 2013 (figura 34) sobre a área da Lagoa da Jansen, foram contabilizados 78 pontos de lançamentos de esgoto. Isso demonstra, como já apontoamos, que a obra de urbanismo e revitalização concluída em 2001, não buscou e nem priorizou os aspectos sanitários que agredem a laguna. A CAEMA, por outro lado, vem publicando que, desde então, já realizou a retirada e/ou remanejamento de 38 pontos de lançamentos de esgoto (MARANHÃO. 2016).

Outro Laudo, o geoambiental e biológico produzido em 2012 também pela SEMA, aponta que em visita técnica, foram observados vários pontos de drenagem contendo esgotos, inclusive próximo aos locais de lazer para crianças. Foram constatados ainda pela equipetécnica da oportunidade, muitos resíduos sólidos, desde comida a entulhos vistos facilmente a olho nu (SEMA, 2013).

No percurso de 1974 até os dias atuais, os principais problemas da Lagoa da Jansen podem ser assim resumidos: a degradação ambiental acentuada, principalmente, pelo lançamento indiscriminado de esgoto *in natura* em seu espelho d'água; e os conflitos jurídicos, e fora do âmbito judicial, no uso e ocupação do solo de seu entorno. Ambos têm

contribuído para o estabelecimento de um estado onde desigualdades socioespaciais somam-se a alterações sistêmicas no quadro ecológico do seu ambiente, que por sua vez gera má qualidade de vida em usuários e moradores vizinhos.

Figura 34: Localização dos pontos de lançamento de esgoto na laguna.



Fonte: SEMA, 2013.

Os dois problemas citados estão relacionados às formas de ocupação e uso da laguna e sua biodiversidade de entorno, ocorridas ao longo dessas quatro décadas de existência. Das ocupações espontâneas às ações predatórias através das construções do setor imobiliário, a Lagoa da Jansen já sofreu com atos como a diminuição de sua vegetação, sua biota, sua área total e com a constante poluição de sua lâmina d'água. Isso apenas reflete o tratamento dado ao meio ambiente, urbano ou rural, a partir do modelo de desenvolvimento que o Brasil e, por conseguinte, o maranhão está inserido.

Nesse cenário, a natureza perde em conjunto com o homem. As obras de urbanismos concluídas em 2001 somadas às construções ilegais, tanto de casas modestas como edifícios de alto padrão, diminuíram consideravelmente a Lagoa da Jansen. A vegetação nativa, por exemplo, foi consideravelmente descaracterizada, boa parte da cobertura vegetal foi retirada, em virtude da ocupação urbana citada; isso significa que um número considerável de espécies de árvores e plantas podem ter desaparecido daquele ambiente, “restringindo-se a alguns resquícios da flora original e espécies regeneradas” (RIO BRANCO, 1997, p.48).

Nem mesmo a sua utilização turística, acrescido de seu formato paisagístico belo, sua importância valorativa imobiliária, sua função ecológica e, sobretudo social, foram capazes de sensibilizar o Estado a mover-se no sentido de executar ações completas que visassem a mudança da situação ambiental. Assim, baseado no descompasso entre o discurso e a ação estatal sobre a questão da Lagoa da Jansen, nestes 42 anos de existência, transparece-nos que esta configuração não terá, em curto-médio prazo temporal, uma solução realista.

Como se percebe, neste trabalho, a Lagoa da Jansen não é vista e nem tratada como um ambiente autônomo e/ou isolado, pelo contrário, apresentamos até aqui que aquele ecossistema estuarino, faz parte de uma realidade de produção da cidade capitalista caracterizada por matrizes modernistas/funcionalista de planejamento para áreas urbanas (MARICATO, 2000), que reflete condições de incorporação territorial urbana muito utilizada entre os anos 1950 a 1980 – como crescimento acelerado, questões socioambientais ignoradas etc. – tendo em vista que a legislação urbanística e as intervenções estatais, no espaço de São Luís geralmente tem ignorado a realidade socioeconômica e ambiental existente, especialmente na área estudada.

Desde sua concepção, várias opiniões sobre o que fazer com a Lagoa da Jansen foram apontadas por vários setores públicos e privados; houve inclusive a sugestão de aterrál-la, proposta essa que foi barrada devido ações de segmentos da sociedade (organizações governamentais, não governamentais, técnicos, professores e universitários, principalmente da Universidade Federal do Maranhão); depois de vários fóruns, reuniões e debates, com participação significativa da população, através de associações, sindicatos e outras organizações civis “decidiu-se pela transformação da laguna em área de lazer, pesca artesanal e turismo” (SALGADO, 2006, p. 7). Função urbana essa que, na prática, alavancou e consolidou outra, a de elemento valorativo do espaço urbano da Ponta D’areia e São Francisco, ou seja, de uma forma ou de outra, e desde de seu surgimento, a Laguna tem oferecido mais a cidade de São Luís do que esta tem lhe dado.

Diante desse contexto, infelizmente, o que se observa no percurso histórico nacional e principalmente regional, são programas e projetos que estão aquém da importância da temática socioambiental. Trazem antes, um legado de descasos patrocinados por grupos dominantes que escolhem as prioridades apontadas pelo sistema de produção em voga, em detrimento de políticas que tragam benefícios coletivos e futuros.

4.3 Lagoa da Jansen; qual sua função?

De sua formação até o ano de 2001 foram vários os projetos e planos elaborados com intuito de atribuir a Lagoa da Jansen uma função no cenário urbano de São Luís, bem como estabelecer uma função clara e objetiva para aquele ambiente. Algumas dessas ideias tiveram a participação de segmentos da sociedade, porém, os que chegaram a sua execução prática foram justamente aqueles que mais espelhavam os anseios dos grupos minoritários, porém, capitalizados, como as empresas da construção civil. Os principais exemplos dessas intervenções foram a retirada dos palafitados e de residências humildes sem escrituração, principalmente na região do bairro do São Francisco; e a urbanização de seu entorno, acompanhado de pavimentação asfáltica das principais ruas que circundam a laguna.

Diante desse cenário, as funções urbanas hegemônicas da Lagoa da Jansen modificaram-se de acordo com as ocupações, usos, pressões da sociedade e do mercado imobiliário; e a partir disso, das decisões, normalizações e intervenções infraestruturais que o Estado exerceu, e ainda exerce, àquela localidade. Assim, didático e metodologicamente dividimos essas funções em três principais, de modo que serão apresentadas abaixo:

- A de espaço para excluídos socialmente.
- A de ambiente para o entretenimento, turismo, esporte e lazer.
- A de paisagem para a especulação imobiliária.

A primeira função urbana hegemônica que a Lagoa da Jansen exerce é a de espaço para excluídos socialmente sobrevivência de muitas familiares interioranas carentes que vieram para a capital maranhense em busca de melhores condições de vida, haja vista a situação degradante de abandono e violência que o meio rural já apresentava aqui no Maranhão. Nesse contexto, de crescimento e inchaço de São Luís, as margens da laguna recém-formada foram um dos locais escolhidos para se estabelecer, pois oferecia o básico (água, madeira de mangue, peixes, localização próxima ao centro) para que pessoas com subempregos, ou desempregadas, pudessem sobreviver e permanecer na capital, e ainda com esperança de uma vida melhor (TARGINO, 1999, DINIZ 2008).

A segunda pode ser exemplificada na transformação, ou tentativa, de estabelecer na Lagoa da Jansen e seu entorno a função de área esportiva, turística e de lazer, ou seja, para o entretenimento. Os primeiros discursos apresentando propostas nesse sentido surgem ainda em meados da década de 1980, e vão ser prometidos, através de discursos e *marketing* político,

em vários momentos dos próximos 15 anos que irão seguir, tanto pelo governo local como estadual.

A terceira função urbana, que este trabalho destaca para a Lagoa da Jansen se expressa na utilização de sua paisagem para a prática de especulação imobiliária; ou seja, para supervalorizar os espaços e imóveis nas regiões próximas a laguna; se concretiza após várias obras de infraestrutura na área do parque ecológico, além das obras viárias realizadas durante as décadas de 1980 e 1990, em setores dos bairros do Francisco, Renascença e Ponta D'areia, seguidas do urbanismo e embelezamento, com destaque para a intervenção de 2001.

Essa função exemplifica as mudanças ocorridas na configuração socioespacial das áreas que circundam a Lagoa da Jansen, bem como o olhar que é lançado sobre aquele ambiente, que em duas décadas e meia passa de um ecossistema renegado, mal visto e cercado de preconceito, que quase fora aterrado, para um símbolo de conforto, boa infraestrutura, ótima localização e paisagem bela em meio ao urbano.

4.3.1 Função de espaço para excluídos socialmente

Como vimos no segundo capítulo, no caso do Maranhão, o padrão representativo do modelo de desenvolvimento econômico nacional, será traduzido em grandes projetos industriais centralizados na capital do estado. São Luís irá receber assim, entre as décadas de 1970 e 1980, o maior contingente de migrantes até então. Nesse contexto, a habitação transformada em mercadoria (MARICATO, 1987), irá transformar a cidade em um “canteiro” de obras residenciais espontâneas, grande parte, as margens do sistema de crédito imobiliário, bem como do planejamento urbano oficial. Algo que os planejadores, aparentemente, não previam que ocorria nessas proporções, ou propositalmente optaram por não incluir nos planos urbanos locais. Localidades como a Lagoa da Jansen passam a ser um refúgio de sobrevivência.

Após a sua formação, devido ao represamento dos igarapés de Ana Jansen e Jaracati, em um cenário de obras viárias de ligações entre as regiões do São Francisco e Ponta D'areia, a Lagoa da Jansen é praticamente ignorada por, pelo menos, uma década pelo poder público local e também estadual. Prova disso, foram os loteamentos da SURCAP, no final da década de 1970, que desrespeitava os limites do ecossistema, e uso como ponto final de lançamento de esgoto pela Companhia Estadual de Saneamento Ambiental – CAEMA. Porém, a situação socioeconômica do estado do Maranhão, naquele momento, levou várias famílias a buscarem no entorno da laguna, um local de refúgio e sobrevivência, e que ao lado

de outras que já habitavam aquela região, formarão dois eixos de moradia e ocupação naquele espaço: o núcleo pioneiro e posteriormente o grupo dos palafitados da Lagoa da Jansen (RIO BRANCO 1997, TARGINO, 1999).

Mesmo diante do cenário socioeconômico do Maranhão das décadas de 1970 e 1980, não havia espaço, pelo menos legal, para a população pobre na região de expansão da Ponta D'areia e do São Francisco, que na realidade do dia-a-dia, se viam cada vez mais obrigados a morar próximo dos postos de trabalho, que ainda se concentravam no centro da cidade, a uma distância de aproximadamente 4 km da Lagoa da Jansen, relativamente pequena para um centro urbano de porte médio e/ou grande.

A valorização do espaço geográfico das novas áreas urbanizadas no processo de expansão, como as da região da Ponta D'areia e São Francisco (figura 35), principalmente conexas aos eixos viários, irão originar um problema social crescente em São Luís, a ocupação de áreas sem qualquer amparo sanitário, que na década de 1980 será caracterizado pelo crescimento vertiginoso das moradias de madeira improvisadas chamadas de palafitas (TARGINO, 1999).

Figura 35: Ocupação espontânea e moradias não legalizadas no São Francisco.



Fonte: Pesquisa de campo, 2016.

Esse cenário urbano, de ocupações espontâneas, que São Luís vai apresentar com grande vigor na década de 1980, principalmente nas proximidades dos rios e demais áreas aquáticas, acompanhada da ausência do poder público, no sentido de garantidor do acesso a habitação, irá estabelecer bases para que espontaneamente a primeira função da Lagoa da

Jansen, a de moradia e refúgio para famílias pobres, naturalmente se estabelecesse. Porém, nesse caso, não pela indução direta do Estado, mas por sua omissão.

Nesse contexto, Rio Branco (2012, p.156) afirma que os principais motivos das emigrações para a capital maranhense no período em paralelo a formação da Lagoa da Jansen, bem como seu núcleo pioneiro de moradores, foram a “[...] busca de trabalho, com 44,6%; outros motivos, com 38,2% e educação dos filhos, com 10,6%. Por sua vez, os itens motivo de saúde e atração pela e somaram 6,6%”.

No mesmo sentido, Djalda Muniz, ex-palafitada da Lagoa da Jansen, atualmente graduada em história, realizou em seu estudo monográfico, demonstrando dentre outros, uma análise sobre as bases estruturais que levaram ao surgimento do aglomerado de palafitas naquela localidade. A mesma menciona que:

No final da década de 50, um novo quadro urbano começa a se formar, diretamente relacionado ao aumento da população da capital maranhense. Com a abertura de vias rodoviárias para o interior do estado e a integração com os estados vizinhos, a população de São Luís aumentou seu contingente com a entrada de pessoas oriundas de áreas rurais cujas economias estavam em declínio (MUNIZ, 2008, p.24).

Diante desse cenário, a Lagoa da Jansen vai exercer um importante papel, sobretudo social, quando possibilita, tanto a imigrantes oriundos em sua maioria do interior do próprio estado, como moradores da própria capital, que moravam distantes do centro e não tinham como arcar com as despesas de transporte ou de aluguel, um local para abrigar-se, no entanto, a situação de abandono dessas famílias levará em poucos anos a um estado degradante das condições sanitárias e de vida como um todo, daqueles tidos como primeiros moradores do entorno da laguna (MUNIZ, 2005, TARGINO, 1999).

4.3.2 Função de ambiente para o entretenimento, turismo, esporte e lazer.

De sua formação até os dias atuais, a Lagoa da Jansen tem sido mal utilizada, principalmente no sentido ambiental, chegando a níveis de degradação desesperadores ainda na década de 1980. Enquanto isso, como se vê acima, desde sua primeira década de existência, as propostas estatais para com a Laguna, se inclinaram, e ainda se inclinam, sempre no sentido de embelezar o ambiente para a prática do turismo, visitação, passeios, esporte e lazer (figura 36), mas através das opções implantadas na infraestrutura de urbanismo, nos dá a entender que todo esse esforço se apresentava para um público selecionado.

Nesse aspecto, ainda que boa parte da população, através da sociedade civil organizada, instituições públicas importantes como a UFMA e a UEMA, elaborassem projetos que visassem a recuperação socioambiental como um todo da laguna, o poder público tem insistido em fechar os olhos para a questão sanitário, e tenta imbuir a laguna, a todo custo, a imagem de “bela e recatada”.

Figura 36: Concretização da laguna enquanto espaço de lazer e turismo.



Fonte: MEIRELES JÚNIOR, 2013.

Projetos para tornar a Lagoa da Jansen um local para o lazer e o esporte, começam a ser proferidas oficialmente ainda na primeira década de existência da laguna, no final da primeira metade dos anos 1980, como aponta a reportagem do Jornal de Hoje, de 26 de outubro de 1984:

O projeto do então prefeito propunha um aterro hidráulico, a construção de uma avenida de contorno da Lagoa, com ciclovias, calçadas e arborização, coleta de esgotos e águas pluviais das áreas adjacentes ao lago; redimensionamento do bueiro visando à renovação de água, atribuição á ilha existente no lago para recreação e lazer.

Essas propostas de embelezar e tornar a Lagoa da Jansen em cenário urbanizado, bonito aos olhos e agradável para os visitantes, irão receber críticas e elogios dos segmentos da sociedade. Críticas por aqueles que apontavam que os problemas mais sérios daquele ambiente eram de ordem ambiental, a poluição e o desmatamento indiscriminado, por exemplo, e assim deveriam ser tidas como intervenções prioritárias. E elogios por aqueles que apontavam que a laguna possuía um enorme potencial turístico, haja vista sua beleza natural e que as obras de engenharia sanitária poderiam ocorrer em paralelo à urbanização.

Outras propostas são apresentadas, como a da CAEMA em 1991, e após uma década e meia (2001), o projeto de transformar a Lagoa da Jansen em uma área de recreação, esporte e lazer ganha força, e se sobressai sobre as questões ambientais. Assim, depois de incorporações, adequações e indicativos de segmentos da sociedade como a UFMA, UEMA e do próprio poder público, como a SURCAP, o governo do Estado realiza uma significativa obra de urbanismo e embelezamento no entorno da laguna no ano de 2001. A nova função de uso é estabelecida, e dará base concreta para a formação da terceira função que, na prática, se complementarão, como veremos.

Fato que as principais propostas indicadas para a questão ambiental, assim como para o saneamento do entorno da laguna, não foram respeitadas e/ou colocadas em prática²⁰, com essa intervenção. A situação do meio ambiente foi ignorada mais uma vez naquela localidade, mas os resultados socioeconômicos esperados são comprometidos devido a esta irresponsabilidade estatal, ao passo que:

As práticas de lazer e turismo, por exemplo, são comprometidas em virtude do odor vindo de suas águas ocasionado pela morte e decomposição de algas por bactérias. Outros eventos de maior porte como shows ao ar livre ou na concha acústica, além de campeonatos esportivos [...], também são prejudicados por estes fatores (COSTA 2008, p. 44).

O poder público induz a população a utilizar a Lagoa da Jansen para práticas de recreação, eventos culturais, esportivos e de lazer, priorizando intervenções de urbanismo e embelezamento, porém, ausentando-se de sua responsabilidade ambiental. Essa escolha irá resultar no aumento da segregação social no entorno da laguna, e também na estratificação do seu uso; de um lado pela supervalorização que ocorre através, dentre outros fatores, do *marketing* exercido em conjunto pelo setor imobiliário e pelo Estado, e por outro, pela saída voluntária e involuntária dos moradores pioneiros dos arredores daquele ecossistema, através de pressões em diferente âmbitos, de ordem pública e privada.

Desta forma, o processo de urbanização já citado, através de obras implantadas na década de 1970, muitas seguindo orientações do plano de expansão de Ruy Mesquita, como a construção de duas pontes, a abertura de novas avenidas e o loteamento de terrenos de médio e grande porte em áreas planas, demonstram que o plano de urbanizar a Ponta d'área e adjacências, já tinha como objetivo transformar a área próxima da Lagoa da Jansen em uma

²⁰ A única intervenção sanitária significativa que chegou a ser concretizada foi o chamado “anel sanitário”, que na prática funciona através de um sistema de encanamento coletor em volta da laguna. No entanto, como a ponta o próprio relatório ambiental da SEMA de 2013, a maioria dos prédios e residências próximas a Lagoa da Jansen, continuam a lançar esgoto *in natura* em sua lâmina d'água.

região de conjuntos residenciais para a classe média, ao lado de áreas reservadas para o turismo e o lazer.

4.3.3 Função de uso paisagístico para a especulação imobiliária.

As áreas litorâneas, de maneira geral, talvez por seu esplendor paisagístico, pela possibilidade de transporte marítimo, somado a ideia de “ar puro” e ventilação, são um dos objetos comuns de valorização econômica do ambiente urbano e logo de especulação imobiliária das cidades capitalistas, na contemporaneidade. Evidente, no entanto, que a supervalorização e a “agiotagem” do espaço intraurbano, não são exclusividade de cidades praianas, porém, existem peculiaridades nesses casos.

Há, na realidade, uma soma de problemas que acompanham a produção e configuração espacial no interior das cidades brasileiras. Aqui em São Luís, a valorização econômica e espacial de bairros como Olho d’Água, Renascença, Calhau, Ponta d’Areia (juntamente com a Península) são exemplos de como o capital imobiliário pode ditar valores, padrões e modelos de habitação; chegando a se constituir como uma simbologia do “morar bem”, de um padrão a ser almejado (MARITA, 2010).

No cenário acima demonstrado, o Estado optou por se inclinar, sobretudo, para interesses de investidores do setor imobiliário, que objetivavam construir naquela região, edifícios de grande porte e em larga escala, são os chamados condomínios residenciais, ofertantes da figura do apartamento, uma moradia que se tornou um símbolo de economia de espaço e com isso de aumento nos lucros das empresas do ramo da construção civil.

A construção de condomínios, que agora utilizam a laguna como *marketing* valorativo, acabam “expulsando” gradualmente as famílias residentes em casas modestas do mesmo espaço, é o caso de algumas famílias residentes no entorno da Lagoa da Jansen, como aquelas do chamado núcleo pioneiro, por exemplo, que ali habitam desde sua formação (MUNIZ, 2008, RIO BRANCO 1997), gerando um dos primeiros conflitos no uso e ocupação do solo daquele ambiente, a tensão entre aqueles que moram e aqueles que querem produzir e vender o mesmo espaço.

Assim, com o passar dos anos, a produção paisagística do entorno da Lagoa da Jansen vai deixando de ser espontânea, modesta e natural para se tornar uma mescla entre conjuntos planejados, pensados e produzidos para a classe média e os imóveis improvisados de moradores de baixa renda que ainda resistem ao processo de supervalorização daquele espaço, como pode ser visto na figura 37.

Ressalta-se que, que diante das pressões e disputas sobre o uso da Lagoa da Jansen, a aplicação e fiscalização da legislação urbanística sobre a área, não tem apresentado tratamento igualitário ao longo de seus anos de existência. Estudos como o de Washington Rio Branco (2012), e o de Marinha Terezinha Coelho (2002), concluíram que existem falhas, desrespeitos, tolerâncias e intolerâncias no processo de uso e ocupação do solo do entorno da laguna.

Figura 37: Processo de verticalização acompanhando o entorno da Lagoa da Jansen.



Fonte: MEIRELES JÚNIOR, 2013.

No caso da Tese de Rio Branco foi constatado que existem construções de edifícios, residências e restaurantes dentro da área de proteção ambiental do parque ecológico ali firmado. Do mesmo modo, na dissertação de Maria Terezinha Coelho fica evidente o desrespeito à lei de uso e ocupação do solo de São Luís (2000), naquela área. No entanto, analisando esses estudos, e mesmo em observações empíricas realizadas, constatamos que os níveis de tolerância nas fiscalizações (prefeitura, SEMA, ministério público e etc.), tem feito distinção, clara e óbvia, entre os atores que praticam irregularidades que, por sua vez, são pertencentes a classes socioeconômicas distintas. Ou seja, construir palafitas, casas humildes e imóveis semelhantes, não pode e nem é tolerado diante da legislação existente, de maneira que a maioria destas foi retirada, e/ou induzidas a sair; por outro lado, construir edifícios para classe média, casas de alto padrão construtivos e restaurantes as margens da laguna pode, ou no mínimo é tolerado, frente às leis em vigor.

Essa contradição acima citada, ou seja, essa tolerância para alguns, e intolerância para outros, conforme sua posição socioeconômica; utilizando, quase sempre – para legitimar os ocupantes, de acordo com interesses de uma minoria abastada – o aparato técnico, burocrático e regulatório, com o intuito de convalidar ocupações irregulares dentre outras situações na cidade legal, em certos momentos; e aplicando o rigor e/ou a punição da lei em outros; é o que Ermínia Maricato (2000) vai chamar de *Radical Flexibilidade*.

Segundo a autora, tal artifício vai ocorrer quando “o aparato técnico corporativo, ou a burocracia ligada à aprovação de projetos e códigos de obras, não passa de um subproduto, [...] alimentando-se da defesa de seu micropoder” (MARICATO, 2000), resultando ou “fornecendo o caráter da institucionalização fraturada” (IDEM, 1996), no interior da cidade e de sua produção socioespacial; em outras palavras, a explicação da professora urbanista menciona que todo esse aparato legislativo serve, antes de tudo, para legalizar o ilegal, e punir os que estão às margens da lei, quando conveniente.

No caso da Lagoa da Jansen, a radical flexibilidade pode ser exemplificada no paradoxo existente entre o tratamento dado às palafitas, que foram totalmente removidas ainda na década de 1990, com a alegação de estavam no interior de uma área ambientalmente protegida, somada a desculpa de que era necessária a retirada dos palafitados para que se pudesse executar os projetos de recuperação e revitalização ambiental; por outro lado, alguns bares/restaurantes, e até edifício inteiros, foram construídos em condições de desrespeito a legislação de uso e ocupação dos solos, porém são tolerados e em alguns casos até mesmo legitimados dentro da área do parque. Tal contradição pode ser visualizada nas figuras logo a seguir:

As imagens abaixo retratam um nítido exemplo de radical flexibilidade na área que estamos estudando, na figura 38 temos as palafitas de moradores pobres e/ou miseráveis (1992), que foram removidas em 1993 pelo poder público municipal; enquanto que no registro abaixo (figura 39), verifica-se, outro tipo de palafita, esta mais agradável aos olhos, tolerada e aceita tanto pelo Estado, como pela sociedade.

Sobre essas questões, Maricato no texto *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias* publicado em 2000, diz ainda que “não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves” (MARICATO, 2000, p. 124). A fala da autora reflete bem o que ocorreu, e ainda ocorre nas proximidades da Lagoa da Jansen. Não é por falta de planos urbanísticos que aquela região possui tamanha problemática socioambiental.

Figura 38: Palafitas no espelho d'água da Lagoa da Jansen, em 1992.



Fonte: RIO BRANCO, 2012.

Figura 39: Palafita legalizada, restaurante dentro da área do Parque Estadual.



Fonte: MEIRELES JÚNIOR, 2013.

Mas a despeito da institucionalização fraturada, acompanhada da radical flexibilidade existente naquele espaço de desigualdades socioeconômicas, atualmente, a Lagoa da Jansen possui uma configuração espacial própria, pode ser considerada aceita pela maioria da população e está inserida no espaço urbano de São Luís, inclusive, em rotas turísticas, passeios locais e eventos culturais. Questões essas, em grande medida,

induzidas pelo planejamento e pelas ações diretas do Estado que, na prática, não resolveram os principais problemas daquele ambiente, pelo contrário, contribuíram para o aprofundamento da atual crise jurídica, socioambiental e socioespacial, que pelo que foi apresentado neste trabalho, se configura em uma realidade de difícil resolução a curto e médio prazo.

Em suma, o futuro da Lagoa da Jansen continua a depender das decisões e prioridades do Estado (acompanhadas pela sociedade); este, porém, continua a defender e priorizar os interesses daqueles que colocam as questões econômicas acima das demandas sociais, como a proteção e garantia ao emprego, saúde e moradia; como tampouco das teses que defendam a produção mercadológica em consonância com a preservação ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os motivos que levaram a realização deste trabalho não estão distantes dos anseios de tantos outros pesquisadores das problemáticas urbanas. Nesta oportunidade, buscamos contribuir para a compreensão dos caminhos, decisões e práticas que levaram à Lagoa da Jansen a se tornar um símbolo de desigualdade socioespacial, crimes ambientais, institucionalização fraturada e/ou radical flexibilidade, como chama Maricato (2000), junto às relações socioespaciais produção do espaço urbano de São Luís. Nesse aspecto, analisamos essas questões através da observância do planejamento urbano como um dos mecanismos que o Estado utiliza para manter a organização espacial de acordo com interesses de alguns grupos ou classes sociais.

Quando São Luís “recebe” a Lagoa da Jansen, não se imaginava a importância e, tão pouco, a quantidade de interesses e conflitos que rodeariam aquele ecossistema. Com base na literatura e nos documentos analisados, nesta pesquisa, compreendemos que sua formação se apresentou, inicialmente, como uma surpresa desagradável para os mandatários da cidade. Do mesmo modo, no entanto, vimos que com o passar dos anos, sob conflitos, em vários âmbitos, os olhares sobre a laguna mudam, e a mesma passa a ser elemento valorativo para imóveis, empresas e empreendimentos privados do ramo do lazer e turismo, como hotéis, restaurantes e bares; passando a servir, inclusive, como cartão postal na divulgação da cidade para o Brasil e o mundo.

Desta forma, objetivando analisar a relação existente entre o planejamento urbano de São Luís e a formação/configuração daquele ecossistema, estudamos dois aspectos importantes sobre o planejamento urbano: o primeiro remete ao seu histórico, seus formatos normativos iniciais, utilizados pelo Estado sobre a cidade e, nesse sentido, como se consolidou as principais categorias que se apresentam como ferramentas constituintes do mesmo; já o segundo, diz respeito ao seu desenvolvimento no Brasil e na cidade de São Luís e, assim, o que resplandece na Lagoa da Jansen, direta e indiretamente.

Respondendo ao objetivo geral, a pesquisa demonstrou que a relação entre o planejamento urbano de São Luís e a formação da Lagoa da Jansen, ocorre tanto de forma direta como indireta. Para tanto, separamos as ações de Estado com intuito de analisar as consequências das mais relevantes. Os resultados demonstraram que o represamento dos Igarapés de Ana Jansen e Jaracati, em uma área costeira de mangue, entre os bairros São Francisco e Ponta D'Área, através da construção das Avenidas Colares Moreira (1970) e Maestro João Nunes (1974) se apresenta como uma relação direta; enquanto que o plano de

expansão de 1958, dentre outras ações planejadas para o espaço urbano de São Luís, primordialmente para expansão de sua malha urbana, foram analisados enquanto relações indiretas; concluímos ainda que na questão da configuração de seu entorno, como as características socioespaciais de parte dos bairros que a circundam, os planos diretores de 1974 e 1981 (e seus respectivos zoneamentos) possuem mais relações indiretas do que diretas.

Nesse sentido, destacamos que todos os objetivos específicos também foram alcançados ao longo desta pesquisa. Após a compreensão teórica apresentada no primeiro capítulo, vimos em seguida, no segundo capítulo, que os planos diretores apesar de iniciarem no Brasil pela década de 1940, somente na década de 1970 é que passam a se tornar quase que um pré-requisito para reconfigurações espaciais, de cunho nacional e grandes modificações urbanas, em decorrência de intervenções do governo central, a essa época; período em que, também, irão ocorrer processos de acelerada urbanização (no Brasil de forma quase que geral) e de significativo crescimento da população brasileira; o que vai requerer, por sua vez, uma readequação de instrumentos que possibilite ao Estado, e aos dirigentes que o conduzem, manutenção do poder decisório no processo de condução de configuração geográfica do território nacional; ou seja, como já falamos, seria como um refúgio, dentro da lei, para a construção e readequação do espaço urbano, que ao mesmo tempo assegurasse os interesses de produção e circulação mercadológica, reprodução de riquezas e produção espacial.

Ainda no segundo capítulo, vimos como se estruturou os níveis de presença e a incumbência normativa do Estado na configuração e expansão do espaço urbano brasileiro, assim como suas correlações com o capitalismo, partindo da crise do ideário liberal por volta de 1930 (obedecendo nosso recorte temporal, 1930-2001), perpassando pelo período dos governos militares, acompanhada da instauração do centralismo autoritário, até a retomada da suposição do Estado mínimo através do neoliberalismo na década de 1990; e em paralelo a esse cenário o enfraquecimento do planejamento urbano, destacadamente no que tange sua preleção, já que no Brasil o exercício de tal mecanismo se ampara mais através de discursos governistas (VILAÇA, 1999) do que na prática de políticas públicas urbanas.

No terceiro capítulo, estudamos a relação do planejamento urbano da capital maranhense com a formação da Lagoa da Jansen. Analisamos para tanto, a expansão urbana de São Luís das décadas de 1960, 1970 e 1980; compreendemos que a mesma passou a ser uma necessidade inadiável. A base planejada para talfoi o plano de expansão urbana de Ruy Mesquita, publicado em 1956 e reapresentado em 1958, este mesmo plano também fundamentou o primeiro plano diretor da cidade (1974), além de uma série de reformas e grandes obras ocorridas na cidade nas décadas posteriores.

Nesse contexto, de expansão e crescimento de São Luís, essas questões somadas a outros fatores oriundos do modelo de desenvolvimento urbano, serviram, sobretudo, para valorizar certas localidades em detrimento de outras – como foi o caso da região da Praia Grande, que fora perdendo sua importância comercial e residencial frente às novas áreas de expansão – intensificando a exclusão das camadas de baixa renda ao acesso a determinados solos urbanos, os de maior valor capital.

Uma significativa consequência socioespacial e ambiental para São Luís, oriunda das escolhas do Estado durante o processo de expansão urbana vivenciada entre 1970 e 1980, foi a formação e configuração ecológica da Lagoa Jansen. Inicialmente tal evento fora mal visto, tanto por grupos capitalistas incorporadores do espaço, como pelo poder público municipal, que chegou a propor seu aterramento para não representar perdas em relação aos números de lotes que pretendia vender, através da SURCAP, para aquela região.

Durante todo o percurso desse trabalho o planejamento urbano foi analisado como “uma intervenção do Estado na cidade” (CLARK, 1982, p.262). Demonstramos, através de uma análise histórica, materialista e dialética, e em alguns momentos também geográfica, que teoricamente tal mecanismo “existe para alterar e dirigir a cidade na forma considerada pela sociedade como sendo necessária e desejável” (Idem, 1982, p.262); sob este aspecto, mostramos também que nos moldes da urbanização capitalista atual, na qual mercadorias, serviços, e pessoas necessitam de constante mobilidade, de fato, esse mecanismo tornou-se uma necessidade perdurante, e praticamente indispensável para o desenvolvimento das cidades.

De maneira indireta, foi apontado nesta pesquisa que os problemas sociais decorrentes das diferenças de classes e oportunidades, de um modo geral, são tratados como se fossem unicamente urbanos, e não decorrentes das formas de produção da natureza e do consumo, adotadas como valores na desigualdade global construída (BUENO, 2007). Nesse aspecto, o que este trabalho tentou ainda realizar uma reflexão acerca das consequências socioespaciais e ambientais da ação do Estado, quando este utiliza o mecanismo planejamento como uma vigorosa ferramenta de modelagem do espaço urbano.

Tais desafios deveriam, em tese, ser levados a cabo por Agentes públicos, principalmente os gestores municipais, quais sejam eles: prefeitos, secretários de infraestrutura, urbanismo, de meio ambiente, de saúde, ao lado de sanitaristas, assistentes sociais, engenheiros, dentre outros; de forma a diagnosticar os diversos elementos que ocasionam problemas urbanos cada vez mais enraizados, imbricados e dinâmicos, e que anseiam por análises e soluções a altura da complexidade atual.

A crise econômica e fiscal vivenciada atualmente no Brasil – mas não por toda a população – já que uma minoria está se beneficiando com a inflação e os juros altos – se traduz em um exemplo claro do acima apresentado; e mais ainda, demonstra de maneira óbvia as prioridades do Estado brasileiro; onde, ao passo que as cidades assistidas por serviços deficitários, imediatistas e quase inoperantes são acompanhados de políticas públicas urbanas inexpressivas, e que recebem orçamentos medíocres para tal fim, quando o orçamento para este ano (2016) apresenta uma estimativa de que cerca de 45% de toda a arrecadação nacional seja destinada para o pagamento de juros e amortização da dívida pública (USP, 2015). Isso apenas comprova a ótica desenvolvimentista escolhida por este país, onde o mercado não pode ser, sob nenhuma circunstância, “contrariado”.

O aprofundamento desse mérito não foi o maior objetivo aqui, no entanto, no decorrer desse texto fora colocado como a economia e a política vêm afetando diretamente o formato e o grau de efetivação do planejamento para áreas urbanas. Neste aspecto, a literatura recente tem reconhecido o estreitamento entre as práticas políticas e econômicas para este fim. Um dos estudos analisados, nesta oportunidade, o de Maria Terezinha Coelho (2002, p.18) demonstrou que “muito raramente o planejamento urbano é tratado de forma permanente. Na maioria dos municípios, ele é interrompido por longos períodos, sempre que muda o prefeito ou até quando muda apenas o secretário de planejamento”.

No quarto capítulo, foi analisado como os resultados dessa lógica estrutural política e econômica refletiu e ainda reflete na configuração socioespacial da Lagoa da Jansen, um número crescente de migrantes movimentou-se rumo aos grandes centros nacionais entre as décadas de 1960 e 1980, sobretudo, para as capitais estaduais; fato também ocorrido, e com grande relevância, na cidade de São Luís; a atenção do poder público, no entanto, se volta para os investimentos infraestruturais de grande porte (ampliação do sistema viário e distribuição de energia, por exemplo) contrapondo com as demandas sociais mais básicas, crescentes para boa parte da população maranhense.

Isto posto, os resultados apresentados no quarto capítulo demonstraram que apesar das inúmeras possibilidades de benevolências sociais e ambientais que o planejamento urbano pode propiciar, o mesmo tem sido utilizado ao longo de sua história mais no sentido de estabelecer estruturas de reprodução e permanência do *status quo* do capitalismo (acrescido da lógica neoliberal) sobre o espaço urbano, do que para atender as demandas sociais urbanas como: acessibilidade, moradia, mobilidade, saneamento, saúde, dentre outros direitos individuais e coletivos; que por vezes somente são atendidos quando há forte cobrança através de pressões da sociedade civil organizada.

Ainda nesse momento do trabalho, compreendemos que devido as suas características naturais, a constante prática de aterros e ocupações irregulares em seu entorno e ainda por força da sociedade civil organizada, a Lagoa da Jansen foi transformada em Parque Ecológico (PELJ), por meio do Decreto Estadual 4.878, de 23 de junho de 1988, para fim de uso público, lazer, turismo, prática de esportes e áreas verdes, dentro dos limites fixados pelo poder público. Nesse aspecto, apesar da fraca fiscalização das legislações ambientais e urbanísticas, já constatada em outros estudos, reconhecemos a importância da criação do parque, enquanto instrumento jurídico, o ordenamento territorial em suas adjacências. Ou seja, é praticamente impossível mensurarmos qual seria o estado socioambiental na qual a Lagoa da Jansen se apresentaria atualmente, caso nenhuma medida legal de proteção de sua área tivesse sido tomada.

A nosso ver, o surgimento da Lagoa da Jansen, expressa bem os resultados ambientais de um modelo de planejamento para áreas urbanas o qual estudamos, ou seja, sob orientações modernistas, funcionais e desenvolvimentistas que adentraram em São Luís através, por uma parte, de influências e induções externas, por outra por pensamentos e práticas modernizantes da elite urbana local.

Por esse complexo de interdependência entre a sociedade ludovicense(meio socioespacial e sociocultural) e aquele ecossistema, aqui apresentados, o esforço desta pesquisa foi embasado na tentativa de articular política, economia e produção do espaço urbano em uma abordagem dialética, materialista e histórica, somados a contribuições da geografia, o que nos trouxe o entendimento de que os projetos propostos para a Lagoa da Jansen e as intervenções que foram concretizadas, divergem em objetivos e também nos resultados que atualmente são expressos no dia-a-dia de “vida” da Lagoa da Jansen.

De um modo geral, durante as análises para a construção deste trabalho, constatamos que a busca por um desenvolvimento urbano sustentável, que esteja aliado a melhores condições de qualidade de vida – onde é imprescindível um ambiente saudável – se tornaram bandeiras políticas da atualidade. Mas apesar desse despertar ao cuidado ambiental, os rumos estratégicos tomados em relação a esse tema, como observa Carlos Mota (2011), na prática, ainda continua se orientando mais no sentido da resolução de problemas imediatos, como os de ajuste ao sistema capitalista e/ou mercado financeiro, do que para uma nova consciência quanto à sustentabilidade planetária, que concilie desenvolvimento e justiça social em um mesmo mundo.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A/Lamparina, 2009.
- ALMEIDA, Flávio Gomes de. O ordenamento territorial e a geografia física no processo de gestão ambiental. In: SANTOS, Milton et al. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.
- BELLEN, Hans Michael Van. **Indicadores de Sustentabilidade**: uma análise comparativa. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- BENÉVOLO, Leonardo. **História da Arquitetura Moderna**. São Paulo: Perspectiva, 1998, p.91-128.
- BERTRAND, Georges et BERTRAND, Claude. **Uma geografia transversal e de travessias: o meio ambiente através dos territórios e da temporalidades**. Maringá: Ed. Massoni, 2007.
- BRITO, Ana Lúcia. A regulação dos serviços de Saneamento no Brasil: Perspectivahistórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública. In: **anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço.Vol.2**. Rio de Janeiro, 2001. p.1080-1093.
- BRITO, M. Cecília Wey (1995). **Unidades de Conservação: Intenções e Resultados**. Dissertação apresentada para obtenção de Grau de Mestre em Ciência Ambiental - PROCAM-USP.
- BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (orgs.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.
- BURNETT, Frederico Lago. **São Luís por triz: escritos urbanos e regionais**. São Luís: EdUema, 2012.
- CAMPOS, Neio. KRABL, Mara Flora Lottici. Territorialidade: Elo entre o espaço rural e o espaço urbano. In: STEINBERGER, Marília (org). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo, 2006.
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- CAVALCANTE & BLENDLE. Transformações urbanas e arquitetônicas na Alemanha reunificada. **Anais V Seminário de História da Cidade e do Urbanismo – Cidades: Temporalidades em confronto**. FAU-USP. São Paulo, 1998. Disponível em: <http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/issue/view/41>
- CLARK, David. **Introdução à geografia urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1982.
- COELHO, Maria Célia Nunes. Impactos ambientais em áreas urbanas: teorias conceitos e métodos de pesquisa. In: GUERRA, Antônio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista

da.(Orgs). **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

COELHO, Maria Teresinha de Medeiros. **Avaliação da eficácia da lei de uso e ocupação do solo em São Luís**: o caso da Lagoa da Jansen. Dissertação. Mestrado em Desenvolvimento Urbano. Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano. Recife, 2002.

COSTA, André Monteiro. Agenda política em Saneamento Ambiental: desafios para o controle social. In: **Seminário Nacional sobre políticas de Saneamento Ambiental: inovações na perspectiva do controle social**, FASE, Rio de Janeiro, 1997.

COSTA, Ricardo Henrique de Sousa. **A problemática do saneamento ambiental na Laguna da Jansen: uma abordagem sistêmica**. Trabalho de conclusão de curso. (graduação em Geografia Licenciatura Plena) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2008.

CULLINGWORTH, J. Barry. **The Political Culture of Planning- American Land Use Planning in Comparative Perspective**, Nova Iorque e Londres: Routledge, 1993.

DEÁK, Csaba. O processo de urbanização brasileiro: Falas e façanhas. In: DEÁK, Csaba & SCHIFFER (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2010 [1999]a, 2ª edição.

FAGNANI, Eduardo. Políticas sociais e pactos conservadores no Brasil: 1964/1992. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 08, p. 183-238, jun. 1997.

FERNANDES, Máira. **Entraves do planejamento urbano no Brasil: dos planos de desenvolvimento integrado à fragmentação das políticas urbanas na RMSP**, Dissertação de Mestrado - Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional), São Paulo: FAUUSP, 2013.

FERREIRA, Antônio José de Araújo. **A produção do espaço urbano em São Luís do Maranhão: passado e presente; há futuro** – São Luís: EDUFMA, 2014.

FERREIRA, Fernanda Meireles. **Regulação por contrato no setor de saneamento: o caso de Ribeirão Preto**. (Dissertação) Escola de Administração de São Paulo, 2005.

FURTADO, Celso. **Em busca de um novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GAZETA MERCANTIL. **Saneamento básico**: panorama setorial, São Paulo, v.1, 1998.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Segunda edição. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

HALL, Peter. **Urban and regional planning**. 4th ed. New York: Routledge, 2002.

HARVEY, David. O Trabalho, o Capital e o Conflito de Classes em torno do Ambiente Construído nas Sociedades Capitalistas Avançadas. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo, nº 6, jun/set 1982.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico (1991)**. <<http://www.ibge.gov.br>> acesso em 20/07/2014.

_____. **Dados relativos ao censo populacional (1980)**. Disponível: <<http://www.ibge.gov.br>> acesso em 07/01/2014.

_____. **Dados relativos ao censo populacional (2001)**. Disponível: <<http://www.ibge.gov.br>> acesso em 08/01/2014.

IPEA/SEPURB. **Demanda, oferta e necessidades dos serviços de saneamento**. Brasília: Instituto Sociedade, População e Natureza, 1995 (Série Modernização do Setor Saneamento, 1).

_____. **Diagnóstico do setor saneamento: estudo econômico e financeiro**. Brasília: Aliança Pesquisa e Desenvolvimento, 1995 (série Modernização do Setor Saneamento).

KOHLSDORF, Maria Elaine. Breve histórico do espaço urbano como campo disciplinar. In: GONZALES, Sueli et al. **O espaço da cidade – contribuição à análise urbana**. São Paulo: Projeto, 1985.

LACROIX, M. de L.L. **São Luís do Maranhão: corpo e alma**. São Luís, 2012.

LOPES, José Antonio Viana (coord) **São Luís Ilha do Maranhão e Alcântara: guia de arquitetura e paisagem**. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, 2008.

MARICATO, E. **Política Habitacional no Regime Militar. Do milagre brasileiro à crise econômica**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1987.

MASSEY, Doren. **Espaço e representação In: Pelo Espaço: uma nova política da espacialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MARTINS, José de Sousa. Reforma agrária - o impossível diálogo sobre a história possível. In **Tempo Social Rev.Sociol**, USP, São Paulo, p.97-128, out, 1999.

MATOS, Jozenilma Lindoso. **Nas fímbrias da cidade: cotidiano de gentes empobrecidas da cidade de São Luís da virada do século XIX para o XX**. Mestrado em História, Universidade Federal do Maranhão. 2015.

MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 2 v., 2, Ed.

MOTA, Antônio da Silva; MANTOVANI, José Dervil. **São Luís do Maranhão no século XVIII: a construção do espaço urbano sob a Lei das Sesmarias**. São Luís: Edições FUNC, 1998.

MOTA, Carlos Renato. As principais Teorias e Práticas de Desenvolvimento, in: **a difícil sustentabilidade: Política energética e conflitos ambientais**, 2011.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Curso prático de direito administrativo**. 2.ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

MOTA, Juliana Costa. Uma Análise da Criação e da Atuação do SERFHAU. In: **XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Anais, Belém, 2007.

MENDES, Carlos H. Abreu. Implicações ambientais do desenvolvimento da infra- estrutura: saneamento urbano. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 32-51, out./dez. 1992.

MESQUITA, Rui Ribeiro. **Plano de expansão da cidade de São Luís**. São Luís: Mimeografo, 1958.

MUNIZ, Djalda M. Castelo Branco. **Ex - Palafitados da Lagoa da Jansen: malandros, miseráveis ou heróis: um estudo de caso (1991 a 1993)**. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação de História Licenciatura) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2008.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de Oliveira. A geografia agrária e as transformações territoriais recentes no campo brasileiro. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Novos Caminhos da Geografia**. 6. Ed. – São Paulo: Contexto, 2012.

OLIVEIRA FILHO, Abelardo de; MORAES, Luiz Roberto Santos. **Saneamento no Brasil**. Disponível em: <http://www.fnucut.org.br/conferenciacidades/text%20informativo>. Acesso em março de 2014.

PACHECO, João Batista. **O ambiente urbano de São Luís - MA: relações sócio-espaciais dos agentes da construção e modelagem do bairro do São Francisco**. Dissertação. Mestrado em Saúde e Meio Ambiente. Universidade Federal do Maranhão. Programa de Pós-Graduação em Saúde e Meio Ambiente. São Luís, 2002.

PALHANO, Raimundo. **A produção da coisa pública; serviços e cidadania na Primeira República: república ludovicense**. São Luís: Ipês, 1988.

PESAVENTO, Sandra Jatahy, Cidades visíveis, cidades sensíveis, cidades imaginárias. **Revista Brasileira de História**, vol. 27, nº 53, junho de 2007, p.14,15.

PESAVENTO, Sandra Jatahi. **O Imaginário da Cidade – Visões Literárias do Urbano – Paris**, Rio de Janeiro, Porto Alegre. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1999.

PEIXOTO, João Batista. **O Barulho da Água: Os Municípios e a Gestão dos Serviços de Saneamento**. São Paulo: Água e Vida, 1994.

POCHMANN, Márcio. **A década dos mitos: O novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil**. Contexto, 2001, São Paulo. P.11-78.

PRADO, Bárbara Wasinski. **História e paisagem: ensaios Urbanísticos do Recife e de São Luís**. Recife: Bagaço, 2005.

RIBAS, Alexandre Domingues et al. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

RIBEIRO JÚNIOR, José R. B. **Formação do espaço urbano de São Luís**. São Luís: Edições FUNC, 1999.

RIO BRANCO, Washington. **Estudo ecológico humano da comunidade da Laguna da Jansen: o núcleo de formação pioneira e sua palafitalização**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Maranhão. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, UFMA. São Luís, 1997.

RIO BRANCO, Washington Luis Campos. **Política e gestão ambiental em áreas protegidas em São Luís – Maranhão: o parque ecológico da Lagoa da Jansen**. Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2012.

RODRIGUES, Arlete Moysés. O Espaço urbano e as estratégias de planejamento e produção da cidade. In: **Planejamento urbano no Brasil- conceito, diálogos e práticas**. Florianópolis: editora Argos, 2008. p. 110 a 126.

SALLES, Maria José. **Política Nacional de Saneamento: percorrendo caminhos em busca da universalização**. Tese(Doutorado em Saúde Pública), Fundação Osvaldo cruz: Rio de Janeiro, 2009.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5.ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

SANTOS, Milton. **Economia espacial: críticas e alternativas**. São Paulo: EDUSP, 2011.

SANTOS, Rosely Ferreira dos. **Planejamento Ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

SÃO LUÍS. Plano de Expansão da Cidade de São Luís. **O Imparcial**. São Luís: 30 de dezembro de 1956.

SÃO LUÍS. Prefeitura municipal. **Plano Diretor**. São Luís, 1975.

SÃO LUÍS. Prefeitura municipal. **Plano Diretor**. São Luís, 1981.

SÃO LUÍS. Prefeitura municipal. **Plano Diretor**. São Luís, 1992.

SCHAEFFER-NOVELLI, Y., CINTRÓN, G. Manguezais brasileiros: uma síntese sobre aspectos históricos (séculos: XVI a XIX), zonação, estrutura e impactos ambientais. In: **Anais do III Simpósio de Ecossistema da Costa Brasileira. Subsídios a um gerenciamento ambiental**.v.1. São Paulo: ACIESP, 1994. p. 333- 341.

SCHWARCZ, Lília Moritz. **Espetáculo das raças: cientista, instituições e questão racial no Brasil – 1870-1930**. São Paulo: Cia. das Letras, 1993, p. 118.

SMITH, Neil. A Produção do Espaço e Por uma Teoria do Desenvolvimento Desigual: A Dialética da Diferenciação e da Igualização Geográficas In: **DESENVOLVIMENTO**

DESIGUAL: Natureza, Capital e a Produção do Espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 1988. (p. 109-147) (p. 149-189)

SERRA, Geraldo. **Urbanização e centralismo autoritário.** São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1991.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SURCAP. Superintendência de Melhoramentos e Urbanismo da Capital. **Despalafitalização da Lagoa da Jansen.** Relatório Técnico-SURCAP. 1991.

TARGINO, Silvia Regina Brito. **A urbanização da Laguna da Jansen e sua inserção no cenário turístico de São Luis.** Trabalho de conclusão do curso de Especialização (Pós-Graduação em Geografia Aplicada ao Planejamento Ambiental) – Universidade Federal do Maranhão, São Luis, 1999.

VIÉGAS, Maria do Carmo Pinto. **Políticas públicas e o ecossistema manguezal : O caso da Lagoa da Jansen.** Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – UFMA – São Luís, 1996.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil.** In DEAK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos. **O Processo de Urbanização no Brasil.** São Paulo: EDUSP, 1999, p. 169-243.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VIZIOLI, Simone Helena Tanoue. **Planejamento urbano no Brasil: a experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal.** Dissertação. Mestrado em planejamento urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. São Paulo: catálogo USP, 1998.

Sites:

<http://planetaorganico.com.br/site/index.php/meio-ambiente-as-17-leis-ambientais-do-brasil/> Acesso em: 15 nov. 2015.

<http://www.usp.br/aun/exibir.php?id=7205>. Acesso em: 14 mar. 2015.