

UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO – UNDB
CURSO DE DIREITO

ARTUR CANTANHEDE DE ANDRADE

**OS DESAFIOS NA ELABORAÇÃO PARTICIPATIVA DA REVISÃO DO PLANO
DIRETOR DE SÃO LUÍS: uma análise da participação popular na elaboração do Projeto
de Lei nº 147/2019**

São Luís
2020

ARTUR CANTANHEDE DE ANDRADE

**OS DESAFIOS NA ELABORAÇÃO PARTICIPATIVA DA REVISÃO DO PLANO
DIRETOR DE SÃO LUÍS: uma análise da participação popular na elaboração do Projeto
de Lei nº 147/2019**

Monografia apresentado ao Curso de Graduação em
Direito da Unidade de Ensino Superior – UNDB como
requisito para obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Prof.^a Thaís Emília de Sousa Viegas

São Luís

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Centro Universitário - UNDB / Biblioteca

Andrade, Artur Cantanhede de

Os desafios na elaboração participativa da revisão do plano diretor de São Luís: uma análise da participação popular na elaboração do projeto de lei nº 147/2019. / Artur Cantanhede de Andrade. — São Luís, 2020.

113 f.

Orientador: Profa. Thaís Emília de Sousa Viegas

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2020.

1. Plano diretor. 2. Planejamento urbano. 3. Estatuto da Cidade. 4. Participação popular - Projeto de lei nº 147/2019. I. Título.

CDU 349.44(812.1)

ARTUR CANTANHEDE DE ANDRADE

**OS DESAFIOS NA ELABORAÇÃO PARTICIPATIVA DA REVISÃO DO PLANO
DIRETOR DE SÃO LUÍS: uma análise da participação popular na elaboração do Projeto
de Lei n. 147/2019**

Monografia apresentado ao Curso de Graduação em
Direito da Unidade de Ensino Superior – UNDB como
requisito para obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Aprovada em 15/12/ 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Thaís Emília de Sousa Viegas (Orientadora)
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

Ruan Didier Bruzaca Almeida Vilela
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

Mari-Silva Maia da Silva
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho marca o fim de um ciclo, e a concretização de um sonho, e jamais teria chegado até aqui se não fosse pelo apoio, carinho, amor e compreensão de diversas pessoas que acompanharam meus passos durante essa caminhada no curso.

Agradeço ao PAJUP (Programa de Assessoria Jurídica Universitária Popular), por ter me proporcionado, principalmente nos primeiros anos de curso, tantos conhecimentos que apenas as salas de aula não teriam como transmitir, e por ter me mostrado a importância da educação emancipatória e libertadora, além de ter me ensinado a ver o direito com um olhar crítico.

Não poderia deixar de agradecer a todas as pessoas que construíram esse grupo comigo, desde os orientadores, como o Professor Ruan Didier, responsável por ter nos ensinado sobre o fogo da paixão, e a importância de sempre nos dedicarmos ao máximo na elaboração de nossos projetos. Agradecer ao Professor Arnaldo Vieira, Professor Igor Almeida e Professor Alexandre. Devo destacar as amigadas que tive oportunidade de fazer enquanto membro do grupo, entre elas Beatriz, Brenda, João Miguel, Thiago, Layse, que sempre estiveram presentes nas idas às comunidades, que sempre foram espaços de grande aprendizado.

Quero agradecer especialmente a minha orientadora Thais Viegas, primeiramente por ter aceitado meu pedido de orientação, e pelo aconselhamento, críticas, correções e pela paciência nesse processo de elaboração do trabalho.

Agradeço a minha companheira Lorena Gaspar, pelo carinho e compreensão, que me acompanhou durante o processo de elaboração do TCC, me tranquilizando nos momentos de ansiedade, escutando minhas inseguranças e me incentivando a não desistir.

Dedico também aos meus familiares que sempre acompanharam minha trajetória, especialmente aos meus pais Orlando Andrade e Adriana Cantanhede, e minha irmã Helena Andrade, pelo apoio, carinho e amor em todos os momentos de minha vida, e por terem me encorajado a seguir por esse caminho, sem vocês esse trabalho não teria sido concluído.

Não posso deixar de agradecer especialmente minha avó paterna Conceição Macau, por ter feito parte desse sonho, fazendo um esforço para pagar as mensalidades do curso.

“Só uso a palavra para compor
meus silêncios”.

Manoel de Barros

RESUMO

A presente pesquisa se propõe a discutir a participação popular na elaboração do Plano Diretor Participativo de São Luís, tendo como base o texto da Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, que é a legislação urbanística norteadora do planejamento e gestão urbana dos municípios. A partir disso, o presente trabalho teve como objetivo central conhecer o processo de elaboração do projeto de lei de revisão do plano diretor de São Luís de modo a analisar se o Executivo municipal tem garantido a participação popular durante o processo de revisão. Desta forma, foi necessário analisar as origens do debate acerca do plano diretor na ordem jurídica brasileira a partir de 1988, e toda conjuntura dos debates sobre o planejamento urbano antes da Constituição. Além disso, foi de grande valia compreender a importância dos instrumentos participativos, especialmente o da audiência pública, e sua importância para a garantia da participação popular na elaboração democrática do Plano Diretor. Foi essencial também a identificação dos impasses na elaboração democrática da revisão do Plano Diretor de São Luís, considerando o histórico clientelista e paternalista, que coloca as camadas populares em posição de desvantagem no debate para decisões de interesse público. Com base nesses pressupostos, a pesquisa, de natureza exploratória, procede levantamento bibliográfico e documental sobre a temática, visando compreender o arcabouço doutrinário e legal que levaram ao contexto em análise. Conclui que, a participação popular foi garantida de forma parcial, em decorrência da omissão do Estado em promover debates dentro da sociedade, com a devida transparência e igualdade, sem privilegiar interesses privados, apequenando os institutos legais urbanísticos, demonstrando a necessidade que a sociedade precisa se empoderar de modo a se tornarem sujeitos políticos ativos comprometidos na busca pela concretização dos direitos sociais, e do direito à cidade.

Palavras-chave: Planejamento Urbano. Estatuto da Cidade. Participação Popular. Plano Diretor. Revisão do Plano Diretor Participativo de São Luís.

ABSTRACT

This research proposes to discuss popular participation in the elaboration of the Participative Master Plans of São Luís, based on the text of the Federal Constitution and the City Statute, which is the urbanistic legislation that guides the planning and urban management of the city. Based on this, the main objective of the present work is to get to know the process of drafting the São Luís Master Plan revision bill in order to analyze whether the Municipal Executive Power has guaranteed popular participation during the revision process. Thus, it's necessary to analyze the origins of the debate about the Master Plan in the Brazilian legal system since 1988, and all the conjuncture of the debates on urban planning before the Constitution. In addition, it was of great value to understand the importance of participatory instruments, especially the public audience, and its importance in guaranteeing popular participation in the democratic elaboration of the Master Plan. It was also essential to identify the impasses in the democratic elaboration of the revision of the Master Plan of São Luís, considering the clientelist and paternalistic history, which puts the popular layers in a disadvantageous position in the debate for decisions of public interest. Based on these assumptions, the research, of an exploratory nature, proceeds with a bibliographic and documental survey on the subject, aiming at understanding the doctrinal and legal framework that led to the context under analysis. It concludes that the popular participation was partially guaranteed, due to the omission of the State to promote debates within society, with due transparency and equality, without privileging private interests, appealing to urban legal institutes, demonstrating the need for society to empower themselves in order to become active political subjects committed to the pursuit of social rights, and the right to the city.

Keywords: Urban Planning. City Statute. Popular Participation. Master Plan. Revision of the Participative Master Plan of São Luís.

LISTA DE SIGLAS

BNH – Banco Nacional da Habitação

CDUI – Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior

CONCID – Conselho da Cidade de São Luís

CONCIDADES – Conselho das Cidades

FNRU – Fórum Nacional da Reforma Urbana

INCID - Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbana e Rural

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MNRU – Movimento Nacional Pela Reforma Urbana

PD – Plano Diretor

PDP – Plano Diretor Participativo

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SHRU – Seminário de Habitação e Reforma Urbana

UEMA – Universidade Estadual do Maranhão

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. As origens do debate sobre o Plano Diretor no Ordenamento Jurídico brasileiro	16
1.1 O nascimento dos movimentos pela reforma urbana no Brasil	16
1.2. A reorganização do movimento pela reforma urbana pós ditadura militar	18
1.3 O Plano Diretor na Constituição de 1988	21
1.4. O FNRU e o estatuto da cidade.....	23
1.4.1. A conciliação política no Estatuto da Cidade e o II FNRU	25
1.5. O Plano Diretor no Estatuto da Cidade.....	26
1.6. A importância do planejamento urbano para a transformação da realidade urbana e garantia do direito à cidade.....	28
2. Os instrumentos participativos e sua importância para a elaboração democrática do Plano Diretor	31
2.1. A participação popular na gestão democrática da cidade	31
2.1.1 – Democracia e os espaços de participação	33
2.1.2 – A consensualização na administração pública brasileira	36
2.2 – As audiências públicas.....	37
2.2.1 – Características	37
2.2.2 – A importância das audiências públicas	38
2.3 – Os Conselhos Participativos	41
2.4 – A metodologia participativa editada pelo CONCIDADES e Ministério das Cidades	42
3. Os impasses para a elaboração democrática do plano diretor de São Luís.	47
3.1. As experiências de São Luís com o plano diretor e seu impacto na dinâmica do desenvolvimento urbano.....	47
3.2. Os impasses para a participação popular na elaboração do plano diretor.....	52
3.3. Uma análise acerca da carência de participação popular na elaboração da revisão do plano diretor de São Luís.....	55
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS	66
ANEXOS	
ANEXO A – Projeto de Lei nº 147/2019.	
ANEXO B – Ata da 8ª Reunião Técnica Extraordinária do CONCID.	
ANEXO C – Termo de Ajustamento de Conduta.	
ANEXO D – Recomendação para Adequação do Projeto de Revisão do Plano Diretor de São	

Luís ao Estatuto da Cidade e outras Legislações Ambientais Relacionadas.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema de estudo a participação popular no Plano Diretor, tendo como delimitação os desafios na elaboração participativa da revisão do Plano Diretor de São Luís.

A participação popular é uma peça essencial para o planejamento urbano das cidades brasileiras, por isso, encontra guarida no Ordenamento Jurídico brasileiro, em respeito aos preceitos fundamentais da democracia participativa. A Constituição inaugurou em seu texto um capítulo que versa sobre a política urbana, colocando o Plano Diretor como o principal instrumento para a elaboração das políticas de desenvolvimento urbano, mais especificamente em seu artigo 40 (BRASIL, 1988)

Nessa esteira, o Estatuto da Cidade, representado pela Lei Federal nº 10.257/2001, tornou obrigatória a participação popular no processo de elaboração e revisão dos planos diretores, de modo que os poderes legislativo e executivo devem realizar audiências públicas onde se apresentem as informações produzidas, garantindo a publicidade e o direito de acesso à informação, sob pena de instauração de processo de improbidade contra o gestor municipal, nos moldes do art. 40 da referida Lei (BRASIL, 2001).

Além disso, de modo a colaborar para a real garantia da elaboração participativa do plano diretor, o ministério das cidades e o conselho nacional das cidades (ConCidades), elaboraram ações para orientar o processo participativo, através de campanhas de divulgação do Estatuto da Cidade, e através da elaboração de resoluções orientando a aplicação das normas contidas na Lei, assim, contribuindo para um processo participativo garantindo que movimentos sociais e demais lideranças se façam presentes, com a devida transparência.

Trazendo para a realidade do município de São Luís, em 1992 foi promulgado o primeiro plano diretor após a Constituição de 1988. Em 2001, após o surgimento do Estatuto da Cidade, foi realizada a revisão do plano diretor no ano de 2003, mas sendo promulgado apenas em 2006 se adequando, em tese, à Lei Federal.

Posteriormente, no ano de 2016, seria o ano para que se realizasse uma nova revisão do Plano Diretor. Porém, por algumas razões esse processo se iniciou no ano de 2017. Para isso, as normas supramencionadas deveriam servir como norte para a garantia da participação popular.

Nesse sentido, o objetivo central desse trabalho será conhecer o processo de elaboração do projeto de lei de revisão do plano diretor de São Luís de modo a analisar se o Executivo municipal tem garantido a participação popular durante o processo de revisão. De

forma secundária, os objetivos foram analisar as origens do debate acerca do plano diretor na ordem jurídica brasileira a partir de 1988, além de compreender o instituto da audiência pública e dos conselhos, e sua importância para a garantia da participação popular na elaboração democrática do plano diretor, e por fim, identificar os impasses para a elaboração democrática da revisão do plano diretor de São Luís.

Acerca do método da pesquisa, deve ser ressaltado que será utilizado o hipotético-dedutivo. Além disso, esta pesquisa possui natureza exploratória, pela possibilidade que tem de ao final serem confirmadas ou não as hipóteses levantadas, por fim, com o intuito de alcançar o objetivo principal deste trabalho, será utilizada pesquisa bibliográfica e documental (LAKATOS, 2008).

Na pesquisa bibliográfica intenta-se levantar obras já existentes que embasassem as reflexões acerca das origens do debate sobre o Plano Diretor no ordenamento jurídico brasileiro, além de bibliografias que discorram sobre os impasses na elaboração participativa do Plano Diretor de São Luís. E a análise documental se deu na tentativa de entender melhor o processo de revisão do Plano Diretor que culminou com a elaboração do Projeto de Lei nº 174/2019 (GIL, 2010).

A presente pesquisa justifica-se pela necessidade de considerar o fato de que dentro da realidade do espaço urbano construído, de um quadro de segregação urbana e crescente desigualdade social, se ater aos instrumentos procedimentais que tenham a finalidade de garantir a participação social em um processo de revisão do plano diretor de um município é essencial, tendo em vista a importância de uma gestão democrática das cidades. Diante desse cenário, é imprescindível que se problematize em que medida o município de São Luís tem seguido a Lei para que se efetive a participação popular no processo de revisão do Plano Diretor.

A importância jurídica se dá pela visão crítica através da qual se busca questionar as relações que permeiam a aplicação das Leis que guiam a elaboração do plano diretor participativo, para entender como as relações de poder dentro da luta de classes influencia diretamente na aplicação das normas e na eficácia destas dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

O interesse pela realização desta pesquisa surgiu a princípio em virtude da proximidade com o tema, tendo em vista que a temática do direito à cidade, durante a jornada acadêmica sempre esteve presente no objeto das pesquisas, além do fato de que estive presente no processo de revisão do plano diretor, estando presente nas audiências públicas.

A hipótese principal da presente pesquisa é que em razão dos impasses políticos e ideológicos atinentes ao processo de elaboração do plano diretor participativo, este, em verdade,

não consegue traduzir os anseios sociais acerca de matérias ambientais e de organização espacial do município de São Luís. Assim, os instrumentos participativos não possuem força política nem jurídica suficiente para que os membros do Poder Executivo e Legislativo possam traduzir em texto aquilo que a população Ludovicense entenda como benéfico para a parte realmente atingida pelas mudanças propostas pela classe empresarial.

A primeira hipótese secundária leva em consideração que a luta pela reforma urbana no Brasil tem início na década de 60, entretanto no período da ditadura militar houveram retrocessos, em virtude da desmobilização provocada pelo regime. Após este período o movimento voltou a ganhar força, o que refletiu na Constituição Federal e nas demais leis federais, como o Estatuto da Cidade, atendendo as reivindicações dos movimentos.

A segunda demonstra que dentro do arcabouço normativo constante no Ordenamento Jurídico brasileiro, os instrumentos processuais, como as audiências públicas, são essenciais para a garantia da participação popular com o intuito de realizar o planejamento democrático na gestão das cidades.

A terceira hipótese versa sobre a questão de que dentro da lógica capitalista que permeia a organização das cidades, que é o fruto da segregação espacial e social destas, naturalmente existem impasses na elaboração democrática do plano diretor, visto que, com a existência de conflitos de interesses entre as pessoas atingidas com as mudanças na legislação e quem realmente se beneficiam com as alterações, e a disparidade de poder econômico entre elas.

Com isso, diante das questões apresentadas, intenta-se responder se houve um processo participativo democrático na elaboração do processo de revisão do plano diretor de São Luís.

Essa pesquisa está organizada em três capítulos. No primeiro, o objetivo é buscar entender realmente as origens do debate sobre o planejamento urbano no Brasil, remontando o surgimento dos debates pré-constitucionais, bem como, analisar como se dava o debate acerca da reforma urbana durante a ditadura militar, além de observar o papel do FNRU e do MNRU na aprovação do Estatuto da Cidade, e como o debate da necessidade da utilização do Plano Diretor surgiu.

No segundo capítulo, será discorrido principalmente acerca do instrumento participativo da audiência pública, e dos Conselhos Participativos, objetivando demonstrar a ligação que possuem com a garantia de uma gestão democrática da cidade pela elaboração de um plano diretor participativo, nos moldes das legislações urbanísticas.

E por fim, no terceiro capítulo, cujo título é os impasses para a elaboração democrática do plano diretor de São Luís, pretende-se analisar quais as barreiras para a concretização da participação popular plena na elaboração do processo de revisão do Plano Diretor de São Luís.

1. As origens do debate sobre o Plano Diretor no Ordenamento Jurídico brasileiro

O presente capítulo analisará as origens do debate acerca do Plano Diretor na ordem jurídica brasileira a partir de 1988, tendo como ponto central compreender principalmente a conjuntura política que envolvia o debate.

Primeiramente, objetiva-se entender realmente as origens do debate sobre o planejamento urbano no Brasil, remontando o surgimento dos debates pré-constitucionais. Além desse ponto, será registrado como se dava o debate acerca da reforma urbana durante a ditadura militar, apontando o momento de desmobilização, e posteriormente a organização da sociedade. Logo mais será analisado mais a fundo o papel do fórum nacional da reforma urbana (FNUR) e do movimento nacional da reforma urbana (MNRU) na aprovação do Estatuto da Cidade, e como o debate da necessidade da utilização do Plano Diretor surgiu, e finalizando destacando sua importância para o desenvolvimento urbano.

Tal reflexão buscará, especificamente, trazer um olhar crítico sobre o debate do planejamento urbano no Brasil, e destacando as implicações que essa conjuntura política apresenta na legislação urbanística existente.

1.1 O nascimento dos movimentos pela reforma urbana no Brasil

A partir da década de 1940 surgiu no Brasil um importante movimento denominado “Economia e Urbanismo”, que teve como mentor principal o Padre Lebrét, e visava principalmente a formação de profissionais que “com formação em diferentes disciplinas têm uma expectativa de transformação social através do trabalho profissional” (LEME, 1998, p.15).

De acordo com Ribeiro e Pontual (2009), as ideias resultantes desse movimento traziam o planejamento como o principal instrumento de intervenção, portanto, uma ferramenta importante para o desenvolvimento social (RIBERO; PONTUAL, 2009, p.3).

Nesse momento, que a expressão reforma urbana, que era utilizada apenas como forma de se referir às intervenções de caráter higienista e de embelezamento, passa a tomar novos contornos. A partir dos anos 1960, se iniciaram novos debates sobre as reformas de base, que tiveram como consequência a mobilização de setores da sociedade que se propuseram a buscar alternativas para as formas de desenvolvimento até então utilizadas no país (PAIVA; FROTA; OLIVEIRA, 2015, p.14).

Fazendo um paralelo da reforma urbana com a reforma agrária, que possuem numa perspectiva mais ampla a luta pelo acesso à terra, com instrumentos que facilitem esse acesso. Ribeiro e Pontual (2009) apontam que enquanto na reforma agrária se combate principalmente

o monopólio do uso da terra nas áreas rurais, na reforma urbana, a luta principal se dá pela adoção de medidas que venham a contornar as práticas de especulação imobiliária e visando o acesso ao direito à cidade (RIBEIRO; PONTUAL, 2009, p. 10).

Ainda na década de 60, a principal preocupação dos arquitetos girava em torno dos problemas habitacionais que haviam surgido com o fluxo populacional para as grandes cidades. Naquele momento, esses arquitetos já apontavam que era necessário a conscientização das pessoas interessadas, de vários círculos sociais, de modo que o governo se utilizasse do planejamento urbano como tarefa fundamental para a solução desses problemas (MONTE-MÓR, 2008, p. 44).

Dentro das discussões sobre a elaboração de uma política de reforma urbana, ainda na década de 60, as pessoas envolvidas nesse movimento indicavam que as soluções para a reforma seriam encontradas na própria elaboração de uma nova política de reforma urbana. Dessa forma, o planejamento urbano possuía um caráter urgente em razão dos diversos problemas que surgiam diariamente nas cidades. Além disso, Ribeiro e Pontual (2009) ressaltavam que tanto a reforma agrária como a reforma urbana deveriam ser realizadas para aquela geração que estava discutindo as mudanças para a cidade, e não que fosse um planejamento exclusivamente para as gerações futuras (RIBEIRO; PONTUAL, 2009, p.7).

Como já mencionado anteriormente, a luta pela reforma urbana também deveria se dar pela conscientização da população como um todo, acerca dos problemas urbanos, e não apenas de uma parte que poderia ser caracterizada como os mais atingidos. O que se propunha era que com essa conscientização se criaria um sistema a partir do qual com a sociedade mobilizada, serviria como um impulsionador das ações governamentais voltadas para o planejamento (RIBEIRO; PONTUAL, 2009, p.9).

Deve ser destacado também a realização do seminário de habitação e reforma urbana (SHRU). O seminário foi promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil em 1963, teve como pauta principal dois temas que eram discutidos amplamente pelos setores progressistas da sociedade e do Estado, que eram a habitação e a reforma urbana. Bonduki e Koury (2007) apontam que o planejamento urbano deveria ser o instrumento pelo qual o direito de propriedade deveria ser limitado para que se pudesse efetivamente garantir o direito à habitação, e com isso concluem que acerca do planejamento:

As propostas avançaram na perspectiva da Reforma Urbana, incluindo medidas para enfrentar problemas centrais como a renda da terra e buscando equacionar os entraves causados pela propriedade privada do solo urbano através do planejamento, do crescimento coordenado das cidades e da disponibilização de áreas de interesse social para a produção em massa de habitação (BONDUKI; KOURY, 2007, p.6).

Feldman (2010) também vai ressaltar que o Seminário foi importante para consolidar o direito à habitação como um direito fundamental, e que para a sua plena realização deveriam haver limitações ao direito de propriedade, bem como o uso e ocupação do solo, assim, consolidando o que se pode chamar de reforma urbana (FELDMAN, 2010, p.8).

Dentro desse contexto, ficou evidente que as propostas decorrentes do Seminário demonstravam a necessidade de criação de um órgão que centralizasse a execução da política habitacional urbana, fixando suas diretrizes, através de planos nacionais e de um Fundo Nacional de Habitação. Bonduki e Koury (2007), assentam que este órgão deveria ter a atribuição de fixar uma lista dos municípios que deveriam elaborar seus planos municipais, para que assim fossem liberados os recursos destinados à resolução dos problemas habitacionais, de modo que fosse utilizado principalmente para financiar e dar assistência aos municípios na elaboração dos planos, de acordo com as normas vigentes (BONDUKI; KOURY, 2007, p. 13).

Portanto, o relatório final apresentado pelo Seminário trazia novamente o que já foi destacado, que é a importância da conscientização popular acerca do problema habitacional, e a participação popular nos programas de desenvolvimento das comunidades (BONDUKI; KOURY, 2007, p. 8).

1.2. A reorganização do movimento pela reforma urbana pós ditadura militar

Com o golpe militar de 1964 no Brasil, que instituiu o regime ditatorial suprimindo a democracia, que foi responsável por perseguir e criminalizar os movimentos sociais, e que de certa forma por prejudicar grande parte das propostas apresentadas no SHRU.

Entretanto, alguns temas que foram abordados no SHRU, principalmente aqueles que não entravam em conflito com os interesses conservadores do regime que passava a vigorar foram aproveitados, o que culminou na criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que estabeleceram a partir de 1964 a política nacional de habitação e de planejamento territorial, através da Lei nº 4.380/1964. (BONDUKI; KOURY, 2007, p.14).

De acordo com Ribeiro e Pontual (2009), de uma urgência que havia para a realização de uma política urbana que visava realmente uma reforma, se passou a defender um planejamento a longo prazo, privilegiando o desenvolvimento econômico e as reformas institucionais necessárias para o momento (RIBEIRO; PONTUAL, 2009, p.9).

Assim, passou-se a buscar a realização de um planejamento global que abrangesse o espaço interurbano e intraurbano. Para isso, a referida Lei centralizou as políticas de habitação no Governo Federal, que pelo Ministério do Planejamento, coordenava a atuação dos órgãos

públicos, orientando a iniciativa privada para estimular a criação de habitações de interesse social e a facilitação de financiamento para aquisição desses imóveis. Dessa maneira, restava aos Estados e municípios elaborar seus Planos Diretores, e os orçamentos para solucionar seus problemas habitacionais de acordo com as diretrizes do Governo Federal, portanto, deixando esses entes completamente engessados. Nesse contexto, Rolnik assevera que (2009):

Sua criação era uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente no país buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor da construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer (ROLNIK, 2009, p.33).

Dessa forma, a pauta da habitação foi o ponto que o regime ditatorial tentou se utilizar para tentar buscar uma legitimidade perante a sociedade, pois, através dela buscava atender aos interesses econômicos, movimentando a economia com a construção civil, a concessão de financiamentos, bem como os interesses políticos, tendo em consideração que o planejamento urbano integrado era uma demanda principalmente pelos profissionais da arquitetura.

Dando continuidade, a partir da década de 70 a sociedade brasileira foi marcada por uma nova etapa para a reforma urbana, tendo em vista que os movimentos populares passaram a se reorganizar (VILLAÇA, 2010, p.231).

Em meio a um desgaste do regime militar no fim dos anos 70, os movimentos sociais, com o intuito de restabelecer a democracia no Brasil, esses movimentos passaram a se organizar de modo que os debates acerca da questão urbana retomassem sua força, trazendo principalmente o argumento da função social da propriedade. De acordo com Costa (2008), esses movimentos tinham como objetivo a “proposição de uma reforma urbana, por meio da construção de um novo sistema legal de regulação do parcelamento, do uso e ocupação da terra urbana, bem como da criação de formas institucionalizadas de participação nos processos de decisão política” (COSTA, 2008, p. 71).

Assim, o chamado movimento nacional pela reforma urbana (MNRU), originariamente formado na década de 80, foi extremamente importante para as reformas legislativas que se seguiriam relativas à reforma urbana, principalmente dentro da Assembleia Nacional Constituinte. Formado por movimentos populares, associações de moradores, sindicatos, e profissionais da arquitetura e engenharia envolvidos nessa temática, o MNRU trabalhou durante a Assembleia Nacional Constituinte, lutando pela emenda popular da reforma

urbana,¹ colocando na mesa propostas amplas acerca da garantia do direito à cidade e da função social da propriedade, bem como a gestão participativa das cidades (AVRITZER, 2012, p.206).

De acordo com Grazia (2003), esse movimento defendia uma concepção da garantia do direito à cidade que objetivava principalmente mudanças na qualidade de vida da população por meio de políticas públicas amplas (GRAZIA, 2003, p.53).

Ademais, o MNRU entendia que a participação popular e o controle social na produção do espaço urbano seria essencial para a conquista de direitos, através de novas políticas públicas que trouxessem os excluídos para o centro do debate da cidade, mas para isso, os atores sociais e políticos deveriam ser fortalecidos para que pudessem construir uma nova ética urbana que não se pautasse na lógica do mercado capitalista que permeava as cidades (GRAZIA, 2002, p.18).

Dessa maneira, renascia a bandeira da reforma urbana que trazia para o centro do debate a ampliação da cidadania através da gestão participativa das cidades, rompendo com a visão ideológica que permeou o período ditatorial no Brasil, asseverando principalmente a busca pela quebra dos privilégios que giram em torno do acesso ao espaço nas cidades, que possuíam amparo na legislação vigente no país (SILVA, 1991, p. 9).

O MNRU mostrou à Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte o texto da Emenda Popular sobre a reforma urbana, que versava sobre diversos temas da realidade urbana, principalmente acerca da gestão democrática da cidade. Grazia (2003) e Avritzer (2012) asseveram que esta emenda popular, bem como as movimentações do fórum nacional de reforma urbana (FNUR), tinham como base os princípios do direito à cidade e à cidadania, da subordinação dos interesses da propriedade privada aos objetivos da política urbana. E quanto ao direito à cidade e à cidadania, Avritzer (2012) explica que esse princípio incluía “por um lado, a ideia de que a tradição de direitos é uma tradição ampliável e por outro a ideia de uma integração entre as lutas urbanas e a luta pela saúde, pelo transporte, pelo saneamento e pela educação” (AVRITZER, 2012, p.207).

Através dessa lógica de universalização do acesso aos serviços urbanos, à condições de vida urbana digna, e de um espaço diversificado, tendo por base uma participação política ampla dos habitantes na condução das políticas públicas, a emenda apresentada de fato buscava

¹ A Emenda Popular da Reforma Urbana, apresentada sob o número PE-0063, contou com 131.000 assinaturas de diversos movimentos populares, superando a exigência das 30.000 assinaturas que era o mínimo, e contou com signatários importantes como a Federação Nacional dos Engenheiros, a Federação Nacional dos Arquitetos, a Articulação Nacional do Solo Urbano, a Coordenação Nacional dos Mutuários, o Movimento de Defesa do Favelado e Instituto de Arquitetos do Brasil. Tal Emenda influenciou na elaboração do capítulo da ordem urbana na Constituição Federal, e posteriormente no Estatuto da cidade (LAGO, 2010).

trazer essas reivindicações, apontando matérias que reforçavam pautas de justiça social, obrigando o Estado a assegurar o direito do acesso à moradia, bem como os demais direitos que o circundam, como iluminação pública, proteção ambiental (GRAZIA, 2003, p. 16).

Cabe ressaltar acerca do princípio da subordinação da propriedade privada aos objetivos da política urbana tinha como principal objetivo suprir a falta de instrumentos fiscais quanto de instrumentos administrativos para a organização dos grandes interesses imobiliários (AVRITZER, 2012, p. 208)

Assim, seguindo a mesma linha do princípio anterior, a função social da propriedade e da cidade era entendida como a prevalência do interesse comum sobre os interesses individuais da propriedade, o que de certa forma implicaria diretamente na utilização socialmente justa e equilibrada do espaço urbano (GRAZIA, 2003, p.16).

Por esta razão, foram adotados diversos instrumentos, como o imposto progressivo sobre imóveis, desapropriação por interesse social ou utilidade pública. E acerca da gestão democrática da cidade, que era entendida como “forma de planejar, produzir operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular” (GRAZIA, 2003, p. 16). A emenda popular apresentou em seu texto vários instrumentos para possibilitar o exercício de uma governança democrática, tais como as audiências públicas, da iniciativa popular (AVRITZER, 2012, p.208).

Portanto, podemos afirmar que dentro do possível e da conjuntura política de ditadura que o país havia passado, obviamente houve o fortalecimento da cidadania, e a participação popular ganhou destaque na emenda popular, especialmente no aspecto relativo à garantia do que podemos chamar de direitos urbanos, tendo em consideração que habitar uma cidade, nessa perspectiva, decorre principalmente da possibilidade que as pessoas possuem de intervirem nas decisões que dizem respeito à garantia de seus direitos (PAIVA; FROTA; OLIVEIRA, 2015, p.20).

1.3 O Plano Diretor na Constituição de 1988

Diante do que já foi discutido, as movimentações em torno da temática da reforma urbana no fim da década de 80, mais especificamente durante a Assembleia Nacional Constituinte, tiveram reflexos diretos no texto da Carta Magna de 1988, que no seu artigo 24, I, trouxe a temática do direito urbanístico, bem como dedicou um capítulo para a questão da política urbana (BRASIL, 1988).

Outro ponto que também merece destaque é o fato de que a Constituição de 1988 instituiu o Plano Diretor como o instrumento básico para a realização de políticas de

desenvolvimento urbano, sendo este obrigatório em cidades com mais de vinte mil habitantes, nos moldes do artigo 182, parágrafo primeiro (BRASIL, 1988).

As discussões acerca dessa decisão do texto constitucional, de centralizar o Plano Diretor como instrumento de concretização da função social da cidade, se dá em razão de uma conciliação política, tendo em consideração que o campo ideologicamente oposto aos movimentos sociais estava articulado no Congresso Nacional, tendo em consideração que este não se tratava de uma reivindicação do MNRU:

A proposta de planos diretores para cidades de mais de 20 mil habitantes, incluída na Constituição Federal, não surgiu do Movimento Nacional da Reforma Urbana. A rigor, ela surge do impasse e inexistência de acordo na aprovação de instrumentos jurídicos e urbanísticos que garantissem a efetivação de uma Reforma Urbana (COELHO, 1990, p. 38)

De acordo com Villaça (2010), os movimentos populares pela reforma urbana de uma forma geral não reivindicavam a existência de Planos Diretores, pois, havia a consciência de que estes serviam apenas para perpetuar certos comportamentos por parte do Estado (VILLAÇA, 2010, p.232).

Nas palavras do autor:

As políticas públicas reais nas esferas imobiliária e fundiária não passavam por planos diretores, mas vinham-se manifestando principalmente pelas políticas habitacionais e da legislação urbanística – especialmente as de loteamentos e zoneamento; essa legislação é seguida nos bairros mais ricos de nossas cidades, mas no restante coloca a maioria na clandestinidade. Foi essa ação concreta do Estado – que não aparece nos planos diretores – que produziu e continua produzindo e reproduzindo a cisão de nossas cidades (...) em duas: de um lado, a legal, equipada e moderna, e, de outro, a clandestina, miserável e atrasada (VILLAÇA, 2010, p.232).

Apesar dessas críticas, alguns autores trazem a ideia de que para o contexto pós constituição de 1988, essa legislação seria um avanço, tendo em consideração que neste momento haveria por parte do legislador, e dos atores envolvidos um esforço maior em trazer para a realidade dos municípios uma legislação urbanística realmente voltada para a redução das desigualdades sociais (MENDONÇA, 2000, p.154).

Outra questão importante que é suscitado que diz respeito a esse novo papel que o Plano Diretor assume, é que ele pôs fim a uma situação que antes vigorava, que era o fato de que a legislação urbanística não condizia com o plano urbano, e isso se deu, pois, nesse momento ocorreria com maior nitidez uma subordinação da propriedade urbana à função social da cidade, e à utilização do Plano Diretor realmente como um instrumento do direito urbanístico (MENDONÇA, 2000, p.154).

Villaça (2010) ainda ressalta que a década de 90 vai representar na história do planejamento urbano uma mudança que se encontra no fato de que se inicia um processo

marcado por uma maior politização, decorrente principalmente das organizações populares que antecederam essas discussões (VILLAÇA, 2010, p. 236).

O autor ainda afirma que os Planos Diretores passariam por uma mudança de conteúdo, principalmente sobre a competência, pois:

Seus instrumentos fundamentais, limitados aos da alçada municipal, são, basicamente os de natureza urbanística, tributária e jurídica. A terra urbana, a terra equipada, eis o grande objeto do plano diretor. Essa posição ‘urbanística’ nada tem de determinismo físico. Trata-se de adequar o plano diretor aos limites do poder municipal e não tratá-lo como compêndio de análise científica do urbano, da urbanização contemporânea ou do desenvolvimento social, cultural, tecnológico e econômico local ou regional. A superestimação dos poderes de um plano diretor ainda é um dos mecanismos mais utilizados pela ideologia dominante para desmoralizar o planejamento urbano (VILLAÇA, 2010, p. 328).

Observando esse ponto, o Autor alerta para o fato de que por mais que os Planos Diretores sejam uma legislação urbanística que tenha o condão de causar impactos diretos no planejamento urbano, não deve ser superestimado e passar a ser entendido como um grande vetor de transformações sociais dentro das cidades, visto que pode ser uma ferramenta muito suscetível aos interesses das elites (VILLAÇA, 2010)

1.4. O FNRU e o estatuto da cidade

A Lei Federal 10.257/01, que é nomeada no Ordenamento Jurídico brasileiro por Estatuto da Cidade, merece uma certa atenção tendo em vista as discussões que foram travadas em sua tramitação enquanto projeto de lei.

O projeto de Lei do Estatuto da Cidade encontrou severa oposição dos setores conservadores, representados pelos proprietários de terra, e o setor da construção civil e imobiliário (GRAZIA, 2003, p.23).

Esses setores se opunham principalmente a pautas como a proibição de posse ou domínio de área urbana excedente ao máximo fixado em módulos pelo Plano Diretor, além da possibilidade de usucapião coletivo (PAIVA; FROTA; OLIVEIRA, 2015, p.40).

Entre os atores sociais que foram de grande importância para a aprovação do estatuto da cidade, deve ser destacado o FNRU, que se originou do MNRU. Os participantes desse fórum acompanharam a tramitação do projeto de lei, estando sempre presente nos diálogos (GRAZIA, 2003).

O projeto de lei que havia sido aprovado quase por unanimidade dentro da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), que dentro do congresso era a mais importante para que o FNRU atuasse, visto que esta comissão era a principal comissão de mérito sobre a matéria do PL 5.788/90, que se tornaria o Estatuto da Cidade. Foi também o local em

que o relator do projeto buscou trazer consensos entre as reivindicações apresentadas naquele momento, trazendo para o texto tanto as propostas do campo popular, quanto as propostas dos setores empresariais (PAIVA; FROTA; OLIVEIRA, 2015, p. 41).

De acordo com Bassul (2002), no período de tramitação do Estatuto da Cidade, algumas cidades já vinham aplicando os instrumentos da Constituição nos seus Planos Diretores, utilizando pontos que beneficiavam os grupos que até então se opunham à aprovação da lei, como percebemos na seguinte citação:

Sobretudo em uma época em que as atividades capitalistas têm se pautado pelas exigências da competição global, o que envolve a própria cidade como 'produto' a ser oferecido no mercado mundial da atração de investimentos, a expressão urbana das políticas públicas de exclusão promovidas pela avidez do próprio capital torna-se para o grande empresariado urbano, se não uma ofensa ética à condição humana, como perceberiam as consequências mais sensíveis, ao menos um fator de 'desvantagem competitiva'. Assim, ainda que distante dos aspectos que movem a atitude política pautada pelo ideário da justiça social, os representantes do grande capital, urbano e privado, passaram a interessar-se por cidades menos fragmentadas socialmente, ambientalmente sustentáveis e mais eficazes na universalização dos serviços públicos essenciais (BASSUL, 2002, n.p.).

Assim, mesmo com a aprovação do Estatuto da Cidade, o problema da aplicabilidade da Constituição não foi completamente resolvido, pois, a aprovação da lei foi apenas o início da luta institucional para a garantia de outros direitos, uma vez que o Estatuto cumpre um papel de norma geral, assim, a elaboração e revisão dos Planos Diretores é uma nova etapa na luta pela garantia do direito à cidade (PAIVA; FROTA; OLIVEIRA, 2015, p.43).

Comentando o Estatuto da Cidade, Barros, Carvalho e Montandon (2010) apontaram os principais tópicos de cada capítulo do Estatuto. No primeiro, se encontram definidas as diretrizes a serem seguidas pelos Municípios na elaboração de suas políticas urbanas, todas elas voltadas para garantirem cidades mais justas (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010).

Já no segundo capítulo, deve ser destacado o artigo 4º que define um extenso conjunto de instrumentos para que o município tenha condições de construir uma política urbana que concretize, de fato, a função social da propriedade urbana. No terceiro capítulo o tema é o Plano Diretor, que é a principal ferramenta instituída pelo Estatuto da Cidade, apresentando uma série de instrumentos urbanísticos, e estabelecendo como cada porção do território municipal deverá cumprir sua função social (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010).

Um dos elementos centrais do quarto capítulo do Estatuto da Cidade, é a promoção da participação da sociedade na gestão urbana. As deliberações sobre o desenvolvimento das cidades não podem se limitar somente à democracia representativa das câmaras de vereadores,

mas devem propiciar que todos aqueles diretamente afetados pelas ações e investimentos públicos sejam efetivamente ouvidos (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010).

Por fim, o capítulo cinco trata das disposições gerais, que não possuem uma carga política tão forte em relação aos outros pontos do texto da lei, onde se destacam os artigos 53 e 54 do Estatuto da Cidade, que modificaram a Lei nº 7.347/1985, conhecida como Lei da Ação Civil Pública, a qual trata da tutela processual de interesses coletivos (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010).

1.4.1. A conciliação política no Estatuto da Cidade e o II FNRU

Um ano após a promulgação da Constituição Federal, o II fórum nacional da reforma urbana, que trazia como tema “Carta de Princípios Sobre o Plano Diretor”, começava a ampliar os debates que a carta magna trouxe enquanto desafio para se pensar a concretização da função social da cidade (BURNETT, 2009, p.149).

Entretanto, o discurso que se apresentava naquele momento não se percebia a contradição da luta de classes, que até então era latente, o que se observava era um discurso mais genérico, em que se percebia um descolamento da realidade desigual das cidades, aproximando-se de conceitos abstratos, ou seja, o que se prezou foi a unificação das classes em conjunto com o Estado, consequentemente alinhando os interesses do movimento pela reforma urbana com os interesses dominantes (BURNETT, 2009, p. 150).

Assim, com essas novas premissas políticas que o II FNRU definiu quais seriam os princípios básicos que os Planos Diretores deveriam seguir, bem como os mecanismos e instrumentos específicos da reforma urbana. Porém de acordo com Frederico Burnett (2009), mesmo com esses avanços, o contexto político em que esses textos foram produzidos demonstram uma fragilidade política do movimento pela reforma urbana, o que levou o debate para uma posição de conciliação (BURNETT, 2009, p.152).

O autor ainda assevera:

É neste cenário que ocorre um movimento de conciliação tendo como objetivo manter em andamento o projeto da RU; em um contexto adverso – sem mobilizações, sob fogo das políticas recessivas e repressivas neoliberais e enfrentando setores profissionais formalmente aliados dos interesses populares, mas gozando de alta reputação (e maior confiabilidade) perante os representantes conservadores -, as margens de manobra do movimento se reduziram e as alternativas passam a se limitar às “brechas do sistema”. (BURNETT, 2009, p. 152).

Adentrando mais na discussão, o autor coloca que essa convergência de interesses só foi possível em um curto espaço de tempo, em razão de mudanças no pensamento do setor profissional do planejamento urbano brasileiro, visto que a crise fundiária e habitacional

estavam se tornando insustentáveis com o modelo de propostas que estavam ali constituídos, o que levou alguns setores populares, como alguns grupos e partidos de esquerda, a incluir suas reivindicações nas políticas públicas urbanas (BURNETT, 2009, p. 154).

Nesse sentido Burnett (2009) conclui:

Em função disso e paralelamente a tais ações populares, surge toda uma produção de propostas, programas e Projetos de Lei, voltados para a problemática das camadas mais pobres e para a necessidade da aplicação efetiva da função social da propriedade (um preceito constitucional já presente na Constituição de 1946), por meio da legislação urbanística federal e municipal. Mais do que consequência natural deste processo e que terá, também, suas experiências empíricas na elaboração de um novo modelo de Plano Diretor, este é um movimento de atualização das questões urbanas que atinge todas as classes sociais e seus representantes técnicos e políticos (BURNETT, 2009, p. 154).

Dessa forma, fica claro que a conjuntura política influenciou diretamente o debate dentro da elaboração do texto do Projeto de Lei, ressaltando aqui principalmente o papel que os movimentos sociais, e dos partidos políticos de esquerda que tiveram grande importância no debate dentro das instâncias de debate para que houvesse de luta pela garantia dos direitos das camadas mais pobres dentro na nova Ordem Constitucional.

1.5. O Plano Diretor no Estatuto da Cidade

Pelo que já foi discutido, a criação do Estatuto da Cidade, a Lei Federal 10.257/01, decorreu de um dever de regulamentação da política urbana brasileira, atendendo aos que o texto constitucional brasileiro já havia disposto em seus artigos 182 e 183, para que fosse devidamente instituído os instrumentos de controle para a devida garantia do direito à cidade.

O processo de elaboração da referida lei também envolveu um grande exercício democrático de debates, seminários, com os atores sociais que estavam naquele momento envolvidos nessa temática para que se chegasse numa conciliação entre esses setores da sociedade (SILVA, 2003).

De acordo com Jardim (2007), acerca da regulamentação urbana no Brasil:

Tem relevância histórica para os movimentos sociais combativos, que na condição de parcela expressiva da sociedade civil lutaram pela consolidação e aplicação das normas e políticas urbanísticas para o desenvolvimento sustentável nas cidades, mesmo quando, ainda essa ideia era embrionária.

[...]

Iniciado nas décadas de 1960 e retomado em 1987, no propósito de cumprir as funções sociais da cidade, o que sempre se constituiu na finalidade daquele movimento (JARDIM, 2007, p. 97).

Por essa razão, o Estatuto da Cidade, é a lei nacional que vai disciplinar as regras de desenvolvimento urbano e como será feita a política urbana nos demais entes federativos. Sua edição teve como resultado a uniformização das políticas urbanas no Brasil, e como já

mencionado neste capítulo, colocando o Plano Diretor em um papel de instrumento político fundamental para a garantia da cidadania, bem como regular as questões relativas ao solo e qualidade de vida na cidade (JARDIM, 2007).

Assim, mesmo com as diversas críticas envolvendo os Planos Diretores, é importante atentar para o fato da matéria que pretendem abranger, além de trazer também o que se define por função social da propriedade urbana, instrumento essencial na garantia do direito à cidade, bem como, um dos pilares da reforma urbana no Brasil (WERNECK, 2007, p. 133).

De acordo com Werneck (2007), essa função social da propriedade urbana “passa pela implementação do princípio da gestão democrática da cidade, que particulariza para o município o princípio geral da participação popular que advém do princípio fundamental da democracia, com destaque para os mecanismos da democracia direta.” (WERNECK, 2007, p.132).

Diante disso, podemos perceber que a gestão democrática da cidade é um dos pilares centrais do Estatuto da Cidade, que se dará através da participação da população, e de associações por meio da formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos objetivando o desenvolvimento urbano, dessa forma, tendo uma importância central no desenrolar dos objetivos da política urbana e na garantia da função social da cidade (MUKAI, 2004).

Dessa forma, para Bucci (2002) o processo democrático na gestão das cidades é imprescindível para a própria caracterização do Estatuto da Cidade em si, por isso, a gestão democrática é a única garantia que os instrumentos criados para a realização da política urbana não se tornem unicamente concepções tecnocráticas, mas objetos de garantia do direito à cidade em suas diversas acepções (BUCCI, 2002).

Como foi amplamente discutido nesse capítulo, o Plano Diretor não foi uma reivindicação do MNRU, não estava no texto da emenda popular apresentada à Assembleia Nacional Constituinte, o que só veio a ser colocado posteriormente por pressão dos setores mais conservadores que estavam nos debates. Bassul (2005) afirma que na realidade esse foi um mecanismo encontrado para que esses setores retardassem a aplicação de sanções oriundas do descumprimento da função social da propriedade urbana (BASSUL, 2005).

Analisando essas questões, Maricato (2003), tratando sobre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, alerta que:

Tanto a Constituição Federal de 1988, em seus capítulos dedicados à política urbana (nos.182 e 183), como o Estatuto da Cidade não resultaram textos de fácil aplicação. A primeira porque os adversários da chamada Reforma Urbana preconizada pelos movimentos sociais conseguiram incluir na redação alguns detalhes que remeteram à aplicação de alguns instrumentos, como o IPTU progressivo para imóveis não

utilizados ou subutilizados, para lei complementar. O segundo porque remeteu à utilização dos instrumentos de reforma urbana à elaboração do Plano Diretor. Isto é, com exceção dos instrumentos de regularização fundiária, os demais, que dizem respeito ao direito à habitação e à cidade, ficam dependentes de formulação contida no Plano Diretor. O que parece ser uma providência lógica e óbvia resultou em um travamento na aplicação das principais conquistas contidas na lei (MARICATO, 2003, p. 160)

Ou seja, na visão da autora, toda a movimentação realizada com o intuito de desenvolver um modelo de planejamento urbano realmente democrático no Brasil, terminou por decair com a inserção de diversos obstáculos na elaboração dos instrumentos normativos dentro do direito urbanístico, por estarem diretamente vinculados ao Plano Diretor.

Embora existam entraves apresentados, durante os anos 90 diversos municípios brasileiros passaram a elaborar seus Planos Diretores para dar cumprimento aos novos ditames constitucionais. Assim, os Planos Diretores passaram a trazer uma dimensão política de caráter democrático, abordando as diversas discussões entre os setores divergentes, e seus interesses conflitantes acerca de como seria feita o planejamento urbano (VILLAÇA, 1995).

Villaça (1995) ao falar sobre as fases do planejamento urbano do Brasil, assevera que nos anos 90 se inicia uma fase diferente das demais, pois, se percebe um caráter mais politizado do processo de elaboração do Plano Diretor, que foi resultado principalmente de toda mobilização social feita nesse momento de pós constitucionalização da política urbana (VILLAÇA, 1995).

O Plano Diretor, portanto, pode ser compreendido enquanto um complexo de “normas legais, contendo diretrizes, objetivos, programas e metas, que abrangem o desenvolvimento econômico-social, o meio ambiente e o uso e a ocupação do solo, projetados para um determinado período de tempo” (MUKAI, 2004, p. 35).

Nesse sentido, Bazolli (2012) afirma que o modelo participativo se sustenta em práticas direcionadas para resultados, prezando pela participação e o envolvimento, objetivando a melhoria social. Por isso, para a elaboração de um Plano Diretor participativo deve se considerar o município como um todo e traçar os objetivos para a zona rural e urbana, visando sempre definir a função social da propriedade, de modo que as diretrizes do Estatuto da Cidade realmente possam ser cumpridas (BAZOLLI, 2012).

1.6. A importância do planejamento urbano para a transformação da realidade urbana e garantia do direito à cidade

O espaço urbano, representado pelo meio alterado pelo homem, com criação de infraestrutura bens e serviços objetivando o bem-estar das pessoas que ali vivem, é o que se

pode entender por meio ambiente urbano, ou seja, essa artificialidade está diretamente ligada ao conceito de cidade, como espaço de convivência e de garantia de direitos fundamentais (FIORILLO, 2013, p.79).

Naturalmente, em decorrência da importância desse ambiente, não há dúvidas de que se faz necessário um arcabouço jurídico que regule o direito urbanístico, e por essa razão o Estatuto da Cidade vem tentar suprir essa lacuna, objetivando o desenvolvimento sustentável do meio urbano, mais especificamente em seu artigo 2º, I (BRASIL, 2001).

Entendendo essa compreensão da importância da cidade, e de valorização da função social da propriedade, essa compreensão enquanto núcleo do meio ambiente artificial é indispensável para a garantia da vida humana com dignidade. Entretanto, o que se observa, de fato, é uma grande violação das questões socioambientais, de desenvolvimento urbano, e de ausência de políticas públicas, assim, a relação de meio ambiente e desenvolvimento socioeconômico possui uma ruptura, em decorrência principalmente de um avanço social que desconsidera a realidade dos problemas ambientais e sociais (LEFF, 2011).

Por essa razão, de acordo com José Roberto Marques (2010), esse desenvolvimento econômico levou as cidades a criarem estruturas de bem-estar e de segurança para trazer mais conforto para a sociedade, se virou contra esses interesses da cidade, deteriorando a qualidade de vida das pessoas que habitam a cidade (MARQUES, 2010, p. 91).

Portanto, pensando no desenvolvimento das cidades a necessidade de preservação do meio ambiente é essencial para a garantia dos direitos sociais, dessa maneira, a cidade não pode ser mais vista como um gerador de impactos socioambientais, privilegiando os direitos coletivos aos individuais, mas como garantidor de uma vida digna, priorizando a função social da cidade (FIORILLO, 2013).

Assim, o Estatuto da Cidade, peça central das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano, efetiva a participação popular nas deliberações sobre a gestão da cidade, como destaca Cláudia do Amaral Furquim (2014):

Essas características da legislação geral urbanística demonstram que o planejamento urbano atua em todas as direções de convivência social. Muito mais do que simplesmente uma acomodação de interesses patrimoniais, é uma tentativa de acomodar a fixação da sociedade sobre um território de maneira responsável, dando a cada um mais do que a oportunidade de explorar a sua riqueza dominial, mas sobretudo a de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da cidade. (FURQUIM, 2014, p. 75).

O Estatuto da Cidade, é evidentemente um avanço para a proteção do meio ambiente, e para conter o crescimento desordenado das cidades, tendo em vista que por muito

tempo essa questão foi deixada de lado. Por isso, essa compatibilização prescinde de uma cidade com políticas públicas eficientes, que preze pelo bem-estar da sociedade, como se destaca:

A política urbana estabelece como um dos princípios o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. *A plenitude* vislumbrada pela norma encontra-se satisfeita quando do efetivo respeito aos preceitos trazidos pelos arts. 5º e 6º da Constituição Federal. Isso significa dizer que a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (CF, art. 5º, *caput*), bem como quando garante a todos um *piso vital mínimo*, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros encartados no art. 6º. (FIORILLO, 2013, p. 557).

Por fim, através das políticas públicas devidamente planejadas, voltadas para a efetivação da função social da cidade, objetivando no fim das contas a dignidade da pessoa humana. Dessa forma, pensando na compreensão do processo de urbanização brasileiro, não existem dúvidas sobre o papel de centralidade no desenvolvimento socioambiental das cidades brasileiras.

Feitas as considerações sobre a origem do debate do Plano Diretor no ordenamento jurídico brasileiro, tivemos a percepção de que esta legislação tem o condão de nortear o planejamento urbano nas cidades brasileiras. Logo, em decorrência da extensão dos assuntos que abrangem a elaboração do Plano Diretor, estes podem influenciar na garantia de diversos direitos, como o direito à cidade, razão pela qual sua elaboração deve ser oriunda de um processo participativo, por meio dos diversos instrumentos participativos, que é o tema do capítulo seguinte.

2. Os instrumentos participativos e sua importância para a elaboração democrática do Plano Diretor

Nesse capítulo será discorrido acerca dos principais instrumentos participativos utilizados na revisão do Plano Diretor de São Luís, que foi o Conselho da Cidade (CONCID), e o as audiências públicas, além de apresentar a correlação que estes possuem com a garantia de uma gestão democrática da cidade pela elaboração de um Plano Diretor participativo, sempre se amparando primordialmente no Estatuto da Cidade e nos princípios democráticos.

2.1. A participação popular na gestão democrática da cidade

Tendo em consideração o capítulo anterior, percebeu-se que diante das questões políticas que envolveram a elaboração da legislação que atualmente regula a elaboração do Plano Diretor, como o Estatuto da Cidade, que o poder público adquiriu um papel central na elaboração do planejamento das políticas urbanas, devendo sempre guiar-se prezando pelos interesses dos indivíduos que habitam as cidades, razão pela qual a participação popular é essencial na tomada de decisões políticas acerca da cidade (FURQUIM, 2014).

Por essa razão, Fiorillo (2013), tratando acerca da cidade, categorizando-a como um espaço essencial para o convívio urbano, bem como para o desenvolvimento das atividades humanas, afirma que existe uma necessidade mais forte da criação de mecanismos capazes de proporcionar uma reconstrução da cidade, pautada na construção de uma sociedade sustentável, e primordialmente visando a justiça social, fortificando em cada cidadão um sentimento de pertencimento (FIORILLO, 2013, p.79).

Nesse sentido, os esforços empreendidos para o fortalecimento da participação popular na gestão da cidade, tendo como finalidade a busca pela proteção dos direitos insculpidos Constituição, juntamente com a promoção do direito à informação, são vitais para iniciar a formação de uma sociedade mais democrática, de maneira que o ideal de uma cidade que atenda aos interesses da coletividade, principalmente das camadas populares, de maneira igualitária possa ser alcançado (CARVALHO; KLEINRATH, 2014).

De acordo com Mariana Mencio (2007), o Estado brasileiro, fundado na participação popular, tendo o povo como legitimado para exercer o poder político do Estado, deve, tanto através da participação direta quando a indireta, atuar direcionando as decisões do poder público, visando os interesses dos cidadãos, reafirmando que deve haver uma gestão distribuída entre a sociedade civil e o poder público, sempre buscando o aperfeiçoamento da

democracia participativa, que será mais à frente discutida com maior profundidade (MENCIO, 2007).

Diante desses pontos, fica evidente que o desenvolvimento urbano que não respeite uma política de planejamento participativo, pode acarretar impactos sociais, como o aumento da desigualdade social, o que causa um crescimento da segregação sócio espacial das minorias e dos grupos de baixa renda, além de potencialmente causar impactos ordem natural, a exemplo dos impactos ambientais, logo, ocorrendo um afastamento da proteção de direitos, como à moradia, e de uma cidade ecologicamente sustentável (RANGEL; SILVA, 2009)

Continuando, acerca do estado democrático de direito, mas frisando na participação popular dentro dos processos de fiscalização das decisões políticas do poder público, tendo em vista que sua legitimação para tais decorre do povo, percebemos que esse controle realizado pela sociedade civil permite que essas pessoas organizadas chegando a um entendimento comum, podem orientar a criação das políticas públicas, portanto, é importante que exista uma sociedade civil atuante perante essas pautas relativas ao desenvolvimento urbano (GONÇALVES; CASTRO, 2014).

Pensando nisso, o próprio Estatuto da Cidade em seu artigo 2º, II, estabelecendo as diretrizes para a elaboração da política urbana, coloca a importância da participação de associações representando os diversos ramos da sociedade, acompanhando o desenvolvimento dos planos de desenvolvimento urbano para que haja uma gestão democrática das cidades (BRASIL, 2001).

E com o intuito de assegurar o que está disposto neste artigo, garantindo a participação na gestão urbana, o próprio estatuto da cidade, no artigo 43, aponta a necessidade da utilização de instrumentos capazes de garantir essa gestão democrática da cidade, de modo que seja realizado um controle direto das atividades estatais, e conseqüentemente o exercício pleno da cidadania (BRASIL, 2001).

Dos instrumentos previstos no estatuto, o que neste momento merece destaque, pelo próprio objeto do trabalho, são as audiências públicas, que com o intuito de instrumentalizar a participação popular garantindo a gestão democrática da cidade, tende a complementar as decisões estatais envolvendo-as de legitimidade (BIM, 2014, p. 35).

Outro ponto importante, é que mesmo tendo esses instrumentos, como as audiências públicas, estes precisam ser realmente eficientes, necessitando, portanto, de um esforço da administração pública em realizar a promoção da participação popular, para que os indivíduos possam realmente influenciar nas tomadas de decisões, e assim, essas garantias não se tornem apenas a mera execução de requisitos legais (THIBAU, 2012).

Thibau (2012) assevera que para esses instrumentos se tornarem realmente participativos, e as legislações aplicáveis realmente sejam eficazes dependem diretamente de um esforço e da vinculação do Estado em seus diversos âmbitos, não só da administração pública, mas dos três poderes, incluindo o poder legislativo e judiciário, para que todo o processo não seja apenas utilizado para a legitimação de uma decisão que não conseguiu garantir a participação popular (THIBAU, 2012).

Diante dessas informações, não restam dúvidas de que a união dos instrumentos legais relativos à gestão participativa das cidades, junto com a participação popular é essencial para a concepção de uma cidade justa e igualitária. Por fim as audiências públicas, e o Conselho da Cidade, que serão mais à frente analisados, podem ser instrumentos eficientes de participação dos indivíduos, de modo a orientar a elaboração das políticas públicas.

2.1.1 – Democracia e os espaços de participação

Neste momento, reafirmando o que foi mencionado no tópico anterior a participação popular na elaboração de políticas públicas foi amplamente debatida na Constituição de 1988, o que leva a um debate mais aprofundado das formas de democracia.

De acordo com Ugarte (2004), analisando o conceito de cidadania em um amplo espectro, este não se satisfaz unicamente nas noções de participação e cidadania, deve ter maior profundidade, como, por exemplo, analisar quem seriam esses cidadãos, a forma de participação que está sendo utilizada, suas modalidades (UGARTE, 2004, p. 93).

Dessa maneira, sem se alongar na conceituação de democracia, o autor frisa duas noções fundamentais para a compreensão da democracia, que são a de autonomia e de igualdade política. Acerca da autonomia, ele afirma que se resume basicamente na participação dos indivíduos nas tomadas de decisões a que são submetidos, o que segundo ele demonstra um vínculo entre o conceito de democracia e participação. Já acerca da igualdade política, diz respeito à forma como é feita a distribuição de poder dentro da comunidade, de modo que a participação se estenda ao maior número de pessoas, sem distinção de classes (UGARTE, 2004).

O autor complementa asseverando que a fixação prévia de procedimentos, que, de preferência sejam de mais amplo alcance, obedecendo a regra de maioria, quando não for possível atingir a unanimidade dos representados. E ainda aponta uma espécie de conceito mínimo de democracia:

A forma de governo na qual o número mais amplo possível de indivíduos adultos da coletividade (os cidadãos) participa livremente na tomada de decisões coletivas por meio de procedimentos preestabelecidos como a regra de maioria (UGARTE, 2004, p. 96).

Concluindo essa introdução, Ugarte (2004) vai ressaltar que dentro dessa conceituação, o aspecto procedimental possui maior relevância, ou seja, prezando pela questão de quem está decidindo, e como essa decisão está sendo tomada, sem centrar a atenção neste momento na matéria que está sendo posta em análise (UGARTE, 2004).

Dando continuidade na relação entre participação e democracia, Santos e Avritzer (2003), lecionam que o século XX foi palco de uma grande discussão acerca do que eles chamam de questão democrática, pois, o debate se centrava em dois formatos, sendo o primeiro um modelo que restringia as formas de participação, mas que privilegiaria a representatividade eleitoral para a constituição de governos (SANTOS; AVRITZER, 2003).

Os autores vão apontar dois formatos hegemônicos que se ressaltam, e que se complementam, um primeiro que se baseia na suposição de abandono da mobilização social, e das ações coletivas para uma elaboração democrática, e outro que se alicerça em uma suposta relevância de mecanismos de representação que não os mecanismos ditos societários de participação. Assim, essas duas formas convergiriam para uma concepção hegemônica de democracia, que pode ser compreendida enquanto um modelo representativo elitista, que se apoia em argumentos da necessidade da autonomia do estado, e no desrespeito ao interesse da regra de maioria da população nas tomadas de decisões (SANTOS; AVRITZER, 2003).

Tendo em vista essas considerações, esse conceito de democracia não pode servir como método de legitimação das decisões dos governos, mas ser uma maneira de fortalecer o exercício da participação popular. Por isso, deve ser ressaltada a importância dos diversos movimentos sociais, de modo a trazer para o debate político maior representatividade de classe, para que se tente transformar essas práticas homogeneizadoras dominantes, trazendo para o cenário político os atores excluídos do processo de tomada de decisão (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 53).

Dessa maneira, devemos reconhecer a importância dos espaços de diálogo entre estado e sociedade, pois, observando a história recente do Brasil, em especial com o golpe de 1964, o País passou por momentos de autoritarismo que debilitaram os debates acerca do planejamento participativo, como foi debatido no capítulo anterior.

De acordo com Dagnino (2002), o momento de transição democrática, que se iniciou pelos anos 70, a luta contra o autoritarismo produziu no Brasil uma certa homogeneidade, pois, foi capaz de unir diversos setores sociais, de forma que com o retorno gradativo das instituições democráticas se percebeu na verdade que a luta pela democracia é

heterogênea, e que na verdade, a luta pela democracia se dá na sociedade civil, e não unicamente nos aparatos estatais (DAGNINO, 2002).

Outro ponto que o autor ressalta é que com esse retorno à normalidade democrática, não resolveu instantaneamente as desigualdades sociais, mas foi possível se perceber a necessidade da ampliação do conceito de democracia, bem como da apropriação do controle do Estado pela sociedade. Assim, essas análises convergem no sentido de reafirmar a criação de uma cidadania efetiva visando uma sociedade mais igualitária, onde as pessoas que são sujeitos de direitos possam participar da gestão efetivamente democrática da sociedade (DAGNINO, 2002, p. 10).

Além disso, Dagnino (2002) ressalta que o processo de democratização não é linear, que assim como existem avanços, podem haver retrocessos, que isso faz parte da complexidade do processo democrático, como bem coloca:

Um processo multifacetado que resulta da disputa entre distintos projetos políticos que, no interior da sociedade civil e dos diversos níveis do aparato estatal, confrontam distintas concepções sobre a própria natureza e os limites desse processo (DAGNINO, 2002, p.10).

Dessa maneira, o autor aponta que houveram avanços nos anos 80, mas na década de 90 nitidamente se perceberam retrocessos que foram fruto da política neoliberal que passou a tomar a cena mundial, assim, entre outros problemas, agravou-se as desigualdades sociais, e afetou diretamente a capacidade de mobilização das organizações políticas da sociedade civil, como sindicatos, aumentando índices de desemprego, e foi um período que se percebeu uma severa retração na economia (DAGNINO, 2002).

Um ponto relevante apontado por Dagnino (2002) foi que nesse processo de democratização houve uma ampliação significativa na criação de práticas envolvendo o debate nos espaços públicos, tanto realizados pela sociedade civil, com temáticas que até então não faziam parte de uma agenda pública, bem como espaços de debate promovidos pelo estado, através de conselhos, entre outros (DAGNINO, 2002).

Por fim, o autor ressalta que os espaços de participação são momentos essenciais para que haja um debate mais próximo entre a sociedade civil e o governo, que é peça fundamental no desenvolvimento de um ambiente democrático, garantindo maior transparência nas políticas públicas, e naturalmente contribuindo para uma maior participação na formulação dessas políticas por parte de setores excluídos normalmente dos espaços de decisão (DAGNINO, 2002).

2.1.2 – A consensualização na administração pública brasileira

O contexto apresentado de valorização da participação popular e exercício da cidadania nos espaços de participação causaram reflexos diretamente na forma como a administração pública brasileira realiza seus atos e toma suas decisões.

Essa chamada lógica do consenso passou a ser utilizada recentemente no âmbito da administração pública, justamente pelo fato de que o modelo de administração burocrático não condiz mais com as demandas da sociedade, assim, Medauar (2003) aponta que essa característica autoritária e ortodoxa do direito administrativo brasileiro decorre diretamente da tradição trazida pelo sistema ítalo-franco-germânico (MEDAUAR, 2003, p.64).

Nesse sentido, a conceituação do Estado Democrático de Direito, que pauta cada vez mais a necessidade da participação popular e a garantia do exercício da cidadania, com uma aproximação maior entre o Poder Público e os cidadãos teve como principal lastro teórico a administração consensual, ou conhecida também como *soft administration*, se diferenciando do modelo antigo, que se baseava na tomada de decisões unilateralmente de forma impositiva, visto que nesse novo modelo se busca realizar debates em torno dos problemas que atingem diretamente os interesses da sociedade (SILVA, 2003, p. 202).

Assim, esse modelo tem como objetivo inaugurar uma estrutura dentro da administração pública que garanta a plena realização da participação popular, de modo que se consiga atender as demandas da sociedade, em conjunto com os princípios do direito administrativo, logo, a ideia é justamente suprir esses anseios que a democracia representativa não consegue mais alcançar, portanto, a adoção do princípio do consenso tem como primazia a garantia do princípio da eficiência através do estreitamento dos laços entre Estado e sociedade (MOREIRA NETO, 2003, p. 133).

Para que esse conceito esteja realmente presente na administração pública, é necessário que haja a adoção de mecanismos consensuais, que se dá, por exemplo, por meio de audiências públicas, como será discorrido no próximo tópico.

Desse modo, a forma de aferição da consensualidade na gestão pública pode ser feita a partir do rompimento das barreiras da administração eminentemente burocrática, que não envolvia o administrado, e através de uma ideia de co-administração, e de renovação na procedimentalização, este se torna um mecanismo de inclusão do cidadão nas decisões estatais (NETTO, 2009, p.65).

Por fim, essa procedimentalização propicia a participação dos cidadãos, e, dessa maneira, enquanto agentes que através do consenso buscam soluções para problemas de interesse da sociedade passam a ter um papel importante, pois, buscam dar legitimidade ao

processo de tomada de decisões. Que neste trabalho será demonstrado pelo estudo das audiências públicas.

2.2 – As audiências públicas

2.2.1 – Características

De acordo com o que foi tratado no tópico anterior, o artigo 1º, bem como inciso XII do art. 29 da Constituição Federal, confere o direito que os cidadãos possuem de se manifestarem na confecção do Plano Diretor, para que realmente haja um planejamento participativo, que depende também diretamente da fiscalização popular para que seja devidamente efetivado (BRASIL, 1988).

Assim, as audiências públicas possuem um papel importante na garantia da participação popular, entretanto, para que realmente se possa na prática haver a efetivação desse direito devem-se considerar algumas características desse instrumento. O IPEA (2013) aponta oito características que devem ser observadas.

Primeiramente, ressalta-se o caráter consultivo das audiências públicas, o que a diferencia diretamente de outros instrumentos como os conselhos gestores, ou seja, mesmo que haja debate entre as partes que possuem interesse no objeto em questão, apenas o poder público pode tomar as decisões, portanto, o que foi debatido não necessariamente vincula a decisão final que será realizada (IPEA, 2013, p.13).

Nessa mesma esteira, uma segunda característica, como mencionado, é que as audiências públicas são instrumentos de participação em que é discricionário o poder de ação à administração pública, ou à câmara dos vereadores, logo, as questões apontadas pelas pessoas que participam desses espaços podem ou não ser levadas em consideração, o que demonstra uma grande dependência política no que diz respeito ao fato do poder público aceitar as deliberações feitas (IPEA, 2013, p.13).

Uma terceira característica está diretamente ligada à quarta, pois de acordo com o que o estudo aponta é necessário que a realização de audiências públicas presenciais, tendo em vista que órgãos do poder público devem ouvir as manifestações das pessoas que possuem interesse em participar. Assim, a quarta característica é justamente a necessidade de manifestação oral dos participantes.

Ademais, juntamente com as características anteriores, a quinta característica se interliga a estas, pois, a modalidade presencial é a forma mais eficaz para propiciar um debate real entre os atores interessados no objeto das audiências (IPEA, 2013, p. 13).

Continuando, a sexta característica, diz respeito ao fato de que a audiência pública deve ser aberta para todas as pessoas que forem interessadas, mesmo que o debate envolva uma profundidade técnica. A participação em hipótese alguma pode ser vedada a nenhum indivíduo, podendo todos os cidadãos participarem de forma individual e presencial, não necessariamente representando alguma organização, que já se interliga com a outra particularidade (IPEA, 2013, p.13).

A sétima característica diz respeito ao fato de que nas audiências públicas os cidadãos podem participar de forma individual, diferente de outros instrumentos participativos, dessa maneira, os cidadãos podem apresentar fatos, demandas pessoais, que podem ser eventualmente debatidas, entretanto, mesmo que haja essa possibilidade, esse instrumento aqui em debate possui caráter coletivo, tendo em consideração que se trata de um espaço de debate entre a sociedade civil e o estado, devendo prevalecer o interesse coletivo (IPEA, 2013, p.14).

Finalizando, a oitava característica apontada pelo estudo, diz respeito ao que realmente torna as audiências públicas efetivamente um instrumento de participação, é que estas possuem regras específicas que guiam seu funcionamento, que podem eventualmente mudar dependendo da audiência, mas definitivamente o importante é que estas regras orientam a organização do debate (IPEA, 2013, p.14).

Para além dessas características apresentadas, o IPEA no mesmo estudo apresentou outra tipologia que pode ser distinguida em cinco critérios, que seguem, iniciando pela natureza, que pode ser obrigatória, ou facultativa; a segunda diz respeito ao objeto, ou seja, podendo tratar da elaboração de planos, controle orçamentário; a terceira, seria a abrangência, podendo ser local, regional, ou até nacional; o estudo, como quarta característica fala em *timing* de realização, podendo ser antes ou depois da elaboração da implementação da política pública, a depender do caso; a quinta se trata do tipo de participantes das audiências, se é voltada para públicos vulneráveis, ou não (IPEA, 2013).

Assim, consideradas as características acima, apontadas pelo IPEA, nesse momento se faz necessário analisar a importância desse instrumento participativo, e sua contribuição para a elaboração de políticas públicas, como o Plano Diretor.

2.2.2 – A importância das audiências públicas

Observadas as considerações acima, no tocante à elaboração das políticas urbanas, a própria legislação urbanística, mais especificamente o Estatuto da Cidade destaca certos instrumentos participativos, com vistas à busca pela efetividade da participação popular, de maneira que no processo de criação do Plano Diretor, o instrumento da audiência pública venha

conferir uma legitimidade para lei, e assim, certificando que o processo foi capaz de resultar em uma gestão democrática da cidade (ZANDONADE; ROSSI, 2007).

Nesse sentido, não há dúvidas que a participação popular é essencial para a construção de uma sociedade integradora, e esses canais de participação tem o condão de fazer com que os cidadãos possam se compreender enquanto atores dentro dos processos de tomada de decisão, e dessa maneira, possibilita que diversas minorias possam expor suas demandas, o que acaba tornando o direito uma fonte de integração social (HAMEL, 2009).

Retomando o já mencionado Estatuto da Cidade, mais especificamente em seu artigo 43, onde está expressamente previsto o instrumento da audiência pública, fica claro o esforço do legislador para que a Administração Pública se utilize de modo que sempre se tenha em consideração os anseios sociais. Por essa razão, Eduardo Bim (2014), assevera que um instrumento de participação como as audiências públicas tendem a trazer o cidadão para mais próximo dos assuntos que são de responsabilidade das gestões públicas, o que acaba por gerar um processo educacional de exercício da cidadania, fortalecendo assim a democracia (BIM, 2014, p. 35).

Portanto, diante de argumentos como este, a gestão participativa da cidade é essencial, visto que é a forma mais próxima de se considerar razoavelmente os interesses sociais, e assim, trazendo uma certa carga de responsabilidade para os participantes desses espaços, pois, é justamente por essa via que as demandas das comunidades envolvidas serão ouvidas, e conseqüentemente possa servir de subsídio para a decisão administrativa, e o resultado da política pública possa ser mais próximo das necessidades sociais (BIM, 2014).

Em relação a questão do atendimento das demandas sociais, Mariana Mencio (2007) destaca que as audiências públicas que debatam questões urbanísticas são primordiais para que grupos que normalmente sofrem segregações dentro da sociedade possam, através desse instrumento, conduzir as decisões da administração pública na elaboração dos planos da melhor forma possível. Além disso, deve possibilitar através do debate público que haja confronto de interesses com os demais administrados, de maneira que o consenso seja buscado pelo administrador, para que possa ser tomada a decisão que melhor se adeque (MENCIO, 2007).

Levando em consideração esse posicionamento, a administração pública possui um papel importante, pois, a utilização desses instrumentos de participação na gestão da cidade eleva as chances de concretização de vários direitos previstos na Constituição, como habitação, meio ambiente, entre outros. Por essa razão, a gestão realizada de forma compartilhada privilegia a elaboração de planos que efetivamente digam respeito à realidade do local que será

aplicado, resultando no que Mencio (2007) chama de pacto social, em que os diversos interesses sejam ponderados, sem que haja prejuízo aos interesses das minorias, e, por exemplo, ao meio ambiente (MENCIO, 2007).

Continuando, e relacionando diretamente com o Estatuto da Cidade, o papel central ocupado pela participação popular, se mostra como uma forma de limitar a discricionariedade do poder da administração na elaboração das políticas públicas, o que também exige da sociedade civil um nível de mobilização, mesmo diante da obrigatoriedade da realização das audiências populares, a teor do artigo 40, §4º, I (MENCIO, 2007).

A gestão da cidade realizada de forma partilhada, principalmente no que tange às discussões do Plano Diretor, ressalta o que foi tratado no tópico anterior, apontando o caráter coletivo do processo de elaboração dentro dos instrumentos participativos, para que este planejamento não fique somente à cargo de órgãos técnicos, ampliando a discussão sobre as melhores saídas para o desenvolvimento da cidade em conjunto com a população (MENCIO, 2007).

Assim, esse papel de fiscalizador, realizado pela sociedade graças à participação popular, implica no aumento da efetividade das políticas públicas, como já foi mencionado, pois, tais planos teriam naturalmente uma maior proximidade com os debates da sociedade local, e, portanto, não apequenando as legislações urbanísticas à meras ferramentas tecnocráticas, mas que sejam um instrumento capaz de promover a garantia de direitos, sem que haja segregações na sociedade, garantindo o direito à cidade e demais direitos sociais (MENCIO, 2007).

Desse modo, feitas essas considerações, a participação dos indivíduos na elaboração do Plano Diretor gera uma maior integração nos membros da sociedade, entretanto, mesmo que as discussões não vinculem diretamente a atuação do administrador, Mariana Mencio (2007) aponta que a efetivação da participação popular só ocorrerá se houverem esforços dos órgãos públicos na condução do processo, de modo que as considerações postas pelos administrados sejam realmente contempladas (MENCIO, 2007).

Por isso, é importante que a administração pública municipal, bem como o poder legislativo municipal, tenha a devida atenção às audiências públicas no que diz respeito às propostas apresentadas pela população, visto que a participação da sociedade é uma importante forma de controle, para que o Plano Diretor que venha ser aprovado possa respeitar os ditames constitucionais sobre as matérias que abarca (ZANDONADA; ROSSI, 2007).

Feitas essas considerações sobre a importância das audiências públicas, no tópico seguinte devemos abordar o fato de que o Estatuto da Cidade é silente acerca de um procedimento a ser utilizado na realização das audiências públicas, apenas apontando pela necessidade de sua realização para a elaboração do Plano Diretor, o que de certa forma pode acabar por enfraquecer a participação popular.

2.3 – Os Conselhos Participativos

Dentro das discussões sobre instrumentos participativos, os conselhos possuem grande importância, pois, são considerados como os principais canais de participação existente nas instâncias governamentais, e que possuem, portanto, uma grande potencialidade de garantir uma gestão social democrática (TENÓRIO; KRONEMBERGER, 2016).

Assim, os entes federativos se utilizam dos conselhos para construir uma institucionalidade democrática, abrangendo diversos temas, principalmente relacionado aos direitos fundamentais, como moradia, meio ambiente, entre outros (TENÓRIO; KRONEMBERGER, 2016).

Tais conselhos são de grande relevância, pois, são espaços de debate público de uma composição plural e paritária entre o Estado e a sociedade civil, que tem como finalidade principal a formulação, a fiscalização e a tomada de decisão sobre as políticas públicas, desse modo, ocorre uma aproximação entre o diálogo do governo com a sociedade civil, o que gera uma democratização do poder decisório, e conseqüentemente um aumento na participação da sociedade na gestão pública (TENÓRIO; KRONEMBERGER, 2016).

Dessa maneira, devem ser ressaltadas duas funções dos conselhos, a primeira, a fiscalizadora, que implica no acompanhamento e no controle dos atos realizados pelos governantes. E a função deliberativa, que diz respeito à competência que os conselhos tem de decidir como devem ser elaboradas as políticas públicas (BRASIL, CGU. Controle Social. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo. Brasília, DF, 2011).

O conselho tem como propósito ser um mecanismo de monitoramento capaz de implementar um processo participativo entre os representantes na elaboração e definição dos conteúdos que constarão na política pública em debate (CASTELLS; BORJA, 1996).

Logo, o que foi debatido no conselho deve ser tratado como um contrato político entre instituições públicas que representam o governo, e as da sociedade civil, visto que é oriundo de um processo de elaboração participativo e que foi aprovado de forma consensual (CASTELLS; BORJA, 1996).

Acerca do consenso, este é imprescindível para que haja a institucionalização do que os autores chamam de oportunidade democrática, visto que dentro de um contexto social marcado pelo avanço da globalização da economia, e na abertura dos mercados, e com a descentralização política, as demandas da sociedade que não são atendidas de forma espontânea pelo Estado, principalmente sobre questões da cidade, tendem a reforçar a importância do debate participativo, justamente pela busca de um consenso amplo, pois assim se torna uma grande oportunidade para a garantia da democracia (CASTELLS; BORJA, 1996)

2.4 – A metodologia participativa editada pelo CONCIDADES e Ministério das Cidades

Dando continuidade ao que foi mencionado anteriormente, fica evidente que a legislação não apresenta um procedimento acerca de como devem ser realizadas as audiências públicas urbanísticas. E por essa razão, o Ministério das Cidades, criado em 2003, visando respeitar os princípios atinentes à gestão democrática das cidades, disposto na Lei 10.257/2001, através de resoluções que serão a seguir discutidas, buscou tratar sobre o procedimento a ser adotado para concretização da participação popular nos processos de elaboração e fiscalização da implantação do Plano Diretor nos municípios brasileiros.

O Ministério das Cidades, no ano de 2005, elaborou a campanha chamada “Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos”, com o intuito de orientar a implementação dos planos diretores nos municípios. Assim, para que houvesse a concretização dessa campanha foram elaborados programas de capacitação em todo o país, além de outras ações (BRASIL, 2005).

Tratando acerca do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES), que até então integrava a estrutura do Ministério das Cidades, é um órgão colegiado, que tem natureza consultiva e deliberativa, tendo como atribuições a elaboração de orientações e recomendações sobre a forma de aplicação do Estatuto da Cidade, e demais pautas relativas ao desenvolvimento urbano (art. 3º, IV Dec. 5.790/06).

Acerca de um aspecto teórico das resoluções, Meirelles (2011) aponta que são atos administrativos gerais ou normativos, que tem como característica central em seu conteúdo a aplicação correta da lei, ou seja, “expressam em minúcia o mandamento abstrato da lei, e o fazem com a mesma normatividade da regra legislativa” (MEIRELLES, 2011, p. 183).

Neste trabalho, as resoluções analisadas são a Resolução nº 25/2005 e nº 9/2006, e por fim a Resolução Recomendada nº 83/2009, que vão dispor respectivamente acerca do processo participativo, dos prazos e da revisão do Plano Diretor.

Mais especificamente a Resolução Recomendada nº 83/2009 vai tratar de uma disposição presente no Estatuto da Cidade, bem como na Resolução nº 25/2005 do

CONCIDADES, acerca do processo de elaboração dos Planos Diretores, além da forma de revisão e alteração destes. Além disso, a Resolução ressalta a importância da publicidade em relação às audiências públicas que devem ser seguidas pelo poder público, como se observa em seu art. 4º:

§ 1º As audiências públicas, no processo de revisão ou de alteração de Plano Diretor, deverão seguir o disposto no Estatuto da Cidade, na Resolução nº 25 do Conselho das Cidades e, ainda:

I - Serem divulgadas em órgãos públicos de ampla circulação de pessoas;

II - Terem o conteúdo a ser debatido explicitado em sua divulgação;

III - Serem divulgadas em diversos meios de comunicação de modo a facilitar o acesso à informação pelos diversos segmentos da sociedade (BRASIL, 2009).

No artigo 7º da mesma Resolução aponta outra questão de relevante valor, que é o fato de haver a necessidade de o poder executivo e do poder legislativo municipal de divulgar amplamente os resultados das audiências públicas ou das consultas públicas, além de todas as medidas que versem acerca da revisão e alteração do Plano Diretor (BRASIL, 2009).

Portanto, dentro das características das audiências públicas já apresentadas, de acordo com Sarno (2007), as deliberações das audiências públicas devem ser transcritas em ata para que sejam publicadas, obedecendo os princípios da administração pública, e mesmo com o caráter não vinculante da audiência pública, os assuntos debatidos em conjunto com o poder público deverão servir como base para fundamentar a decisão final relativa à elaboração do plano (SARNO, 2007, p. 68).

Fazendo a correlação entre a importância da publicidade e da participação popular para o processo de elaboração do Plano Diretor, Martins Júnior (2009) assevera:

Os poderes Legislativo e Executivo, no âmbito municipal, devem prestígio à transparência por mecanismos de publicidade, acessibilidade e participação popular, mediante a promoção de audiências representativas de vários segmentos da comunidade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos (art. 40, §4º, I, II e III). Desse modo, impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do §4º do art. 40 desta lei (art. 52, VI) é grave atentado aos princípios da Administração Pública, notadamente publicidade e participação popular, como expoentes da transparência, cujas múltiplas funções são reverberadas como essenciais ao Estado Democrático de Direito: controle e fiscalização, legitimidade do poder, aproximação à população, eficiência, objetividade, imparcialidade etc (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 220-221).

Porém, fazendo uma crítica aos instrumentos participativos dentro do Estatuto da Cidade, Brasil (2004) aponta que “Os instrumentos contidos no Estatuto não são suficientes, por si sós, para fazer falar muitos cidadãos que, ao longo dos anos, introjetaram atitudes de submissão ou foram longa e duramente discriminados socialmente” (BRASIL, 2004, p. 45).

Por essa razão, o CONCIDADES no corpo da Resolução nº 25/2005, mais especificamente no art. 7º, *ipsis literis*, “As ações de sensibilização, movimentação e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais” (BRASIL, 2005).

A referida Resolução também aponta que a coordenação do processo participativo deverá ser feita de forma compartilhada, fazendo com que tanto o poder público quanto a sociedade civil, durante o processo de elaboração e na tomada de decisão possam realmente participar (art. 3º, parágrafo 1º).

O Ministério das Cidades (2004) aponta que o processo de elaboração do Plano Diretor deva ser coordenado por um Núcleo Gestor, ou seja, um grupo composto por membros da sociedade civil e do poder público, devendo os diversos setores da sociedade civil poderem influenciar nas decisões referentes ao município (BRASIL, 2004, p. 46).

Acerca da competência desse Núcleo Gestor, deve se considerar o seguinte:

Formular os planos de trabalho de elaboração técnica e mobilização social; elaborar os cadastros das organizações sociais atuantes da sociedade civil; coordenar os núcleos de comunicação, de informação/capacitação e de organização da participação; propor critérios para decidir prioridades; assegurar o cumprimento das regras estabelecidas coletivamente; compatibilizar o trabalho técnico com a leitura comunitária ao longo de todo processo (BRASIL, 2004, p.46).

Logo, analisando competência do Núcleo Gestor, podemos afirmar que é essencial para uma condução mais democrática possível da elaboração do Plano Diretor.

Tratando agora das fases do chamado processo participativo, a orientação do Ministério das Cidades apontou que deveria ser iniciado pela leitura participativa, que pode ser dividida em leitura técnica e leitura comunitária da cidade. Acerca da leitura técnica, que é realizada por algum profissional da prefeitura, esta deve apresentar os dados oriundos das pesquisas socioeconômicas, relativas também às questões ambientais, culturais e de infraestrutura, de modo que a população possa identificar as necessidades reais do município, de preferência em uma linguagem acessível, e com informações sistematizadas (BRASIL, 2004, p. 22).

A intenção dessa leitura é justamente o fato de que a população tenha informações transparentes acerca da infraestrutura existente no município, acerca também dos territórios disponíveis, seja para habitação, ou outra destinação, bem como a caracterização de certas áreas, como, por exemplo, áreas de preservação ambiental (BRASIL, 2004, p.22).

Ademais, a publicação do Ministério das Cidades faz uma observação acerca do fato de que a leitura técnica não é necessariamente ideologicamente neutra, de modo que as conclusões podem variar de acordo com o grupo social que produziu o estudo. Por essa razão,

a leitura comunitária da cidade é essencial, pois, é nesse momento que a população deve acrescentar as informações e relatar os possíveis problemas que não foram apontados durante a leitura técnica (BRASIL, 2004, p.21).

Outro ponto de destaque é relativo a elaboração de mapas para que estes sejam apresentados durante essa fase de leitura participativa da cidade, de modo que estes mapas apresentem temas distintos, como exemplo, preservação cultural, indicadores de mobilidade urbana, mapas de uso do solo, e mapas de atividade econômica do município. Essa elaboração de mapas é importante, pois, no caso de mapas que apontam a questão fundiária do município, acerca da regularidade das terras, entre outros fatores, para que se possa debater os instrumentos legais cabíveis de modo a executar uma reforma urbana pensando nesses espaços e sua situação, além de seus impactos (BRASIL, 2004, p.23).

Passada a fase da leitura participativa, devem ser escolhidos os temas centrais, as estratégias, e os instrumentos, de modo que se possam traçar os objetivos que foram discutidos com os setores da sociedade, e com as organizações que se envolveram diretamente na elaboração do Plano Diretor (BRASIL, 2004, p.27).

Uma questão que merece ser analisada também é dinâmica imobiliária, além da legislação urbanística do município, para que se chegue à conclusão acerca da atualidade dessa legislação, de modo que se observe se dentro dos mapas que se analise as ocupações do solo se alguma edificação contraria as disposições atuais, e se virá a contrariar a legislação futura (BRASIL, 2004, p.26).

Dessa maneira, as leis de parcelamento, uso e ocupação do solo, além das leis que versem sobre as políticas financeiras, econômica e tributária do município sejam revistas e adequadas ao novo Plano Diretor, e assim naturalmente se adequando ao novo planejamento urbano do município (BRASIL, 2004, p.29).

A elaboração ou revisão do Plano Diretor não é o ponto final do processo de planejamento, pois, este é periódico, assim, a recomendação do Ministério da Cidade é de que no próprio corpo do Plano Diretor sejam feitas as considerações acerca de como se dará seu processo de revisão futura, bem como elaborar uma forma de monitorar a sua execução de uma maneira participativa (BRASIL, 2004, p. 32).

A referida etapa, acerca da adequação das demais leis urbanísticas ao Plano Diretor é um reflexo direto do art. 39, §1º, do Estatuto da Cidade, e do art. 6º da Resolução 25/2005 do CONCIDADES, que expressam o fato de que o Plano Diretor deve ser o norte em pautas como o investimento público. O mesmo artigo da Resolução também trata de uma questão central que

é a necessidade de o planejamento participativo levar em conta as considerações de conselhos, fóruns entre outros (BRASIL, 2005).

Outros dois artigos da Resolução 25/2005 devem ser analisados aqui, que são o art. 5º, e o 8º. O primeiro vem trazer a necessidade de o processo participativo ser garantidor de diversidade em vários aspectos, seja no social quanto no territorial, de modo que os diversos atores possam ser incluídos. Assim a Resolução vai orientar que os debates sejam realizados de acordo com os segmentos sociais, temas e divisões territoriais, como por exemplo os bairros em que as audiências serão realizadas, sempre buscando alternar os locais de discussão (BRASIL, 2005).

Por fim, o art. 8º da Resolução 25/2005 aponta a finalidade das audiências públicas para a elaboração do Plano Diretor, que é justamente trazer para mais próximo da população as matérias relativas ao planejamento urbano dentro do Plano Diretor, assim aponta alguns requisitos, que são:

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

- I. Ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;
- II. Ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;
- III. Serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;
- IV. Garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;
- V. Serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa. (BRASIL, 2005).

Assim, concluindo este ponto, fica claro que o procedimento estipulado nessas Resoluções para a realização das audiências públicas é essencial para a garantia da participação dos indivíduos na elaboração do planejamento urbano, sempre orientando os gestores municipais, e naturalmente respeitando o Estado Democrático de Direito e suas diretrizes (MENCIO, 2007, p. 142).

Mesmo diante dessas considerações procedimentais, diversas questões devem ser consideradas para que haja uma efetiva participação social na elaboração do Plano Diretor, e naturalmente existem percalços que tendem a violar essa garantia de um planejamento participativo, como será a seguir debatido.

3. Os impasses para a elaboração democrática do plano diretor de São Luís

O presente capítulo tem como principal escopo analisar quais as barreiras para a concretização da participação popular na elaboração do processo de revisão do Plano Diretor de São Luís.

Esse objetivo será apurado pela análise documental, principalmente através dos elaborados pelo Ministério Público do Estado do Maranhão que teve uma atuação bem presente em toda elaboração do Projeto de Lei.

Para isso, primeiramente será discorrido sobre as experiências do município de São Luís com o Plano Diretor, e como historicamente se manifestam os conflitos de classe dentro do processo de planejamento da cidade.

Além disso, serão apresentados os principais impasses para o planejamento urbano democrático, ou seja, com participação popular plena, assim como os desafios para superação destes.

Por fim, será feita uma análise do processo de revisão do Plano Diretor de São Luís, para entender se realmente foi feito com participação popular plena em sua integridade pela utilização dos diversos instrumentos participativos existentes no Ordenamento Jurídico brasileiro.

3.1. As experiências de São Luís com o plano diretor e seu impacto na dinâmica do desenvolvimento urbano

No começo desse tópico, é de grande importância contextualizar de forma sintética a relação que o histórico do desenvolvimento urbano da cidade de São Luís tem com a forma que entendemos como o processo do Plano Diretor de São Luís funciona, considerando necessariamente a característica segregacionista do sistema capitalista, bem como a força das oligarquias políticas na dinâmica local.

De acordo com esses primeiros apontamentos, existem algumas características da conjuntura política e social Maranhense que influenciam diretamente na forma como o Plano Diretor é elaborado, e como este se torna um espaço de disputas de interesses dentro da sociedade. De acordo com Frederico Burnett (2009), na história recente do Estado do Maranhão, principalmente entre as décadas de 30 a 60, houve uma forte influência por parte das oligarquias políticas que se revezavam no poder e controlavam a forma como os investimentos públicos eram realizados, ditando inclusive as regras da economia local (BURNETT, 2009).

Com isso, as relações entre Estado e sociedade reforçam características como o clientelismo e o patrimonialismo político, influenciando diretamente nas relações sociais e econômicas, pois, os diversos grupos sociais, sejam empresários ou trabalhadores, de alguma maneira e em algum grau dependeriam do poder público para conseguir lucro ou trabalho (BURNETT, 2009).

Dessa maneira, Burnett (2009) salienta uma característica muito marcante da gestão pública municipal, que é o papel paternalista muito presente, tanto como empregador de mão-de-obra, como de norteador de recursos públicos para o mercado privado, ou seja, possuindo um papel duplo, visto que ao mesmo tempo que beneficia as camadas populares, nas palavras de Burnett (2009) simultaneamente é “um verdadeiro sócio menor das empresas privadas, pois estas passam também a depender dos favores dos gestores de plantão.” (BURNETT, 2009, p. 438).

De acordo com Burnett (2009), a hegemonia criada por esses grupos políticos, conjuntamente com a utilização de formas de dominação social através de um império midiático e cultural, foram responsáveis pela modernização conservadora de São Luís, pois, ao mesmo tempo que modernizavam os estratos da sociedade local mais abastados, continuavam a reproduzir as práticas de dominação social com as camadas mais populares, o que influenciou diretamente na criação de um espaço urbano altamente segregado:

Esta “qualidade” da hegemonia local talvez seja a principal razão pela qual a construção recente de um espaço urbano altamente segregado e fortemente favorável aos interesses das camadas mais ricas em São Luís, nos últimos trinta anos, continua sem reflexos sobre a organização política das classes subalternas (BURNETT, 2009, p. 440).

Outro fator que Burnett (2009) ressalta é que por meio da dominação cultural utilizada pelos grupos políticos que se estabeleceram de forma hegemônica no Estado do Maranhão, teve como consequência a desmobilização das organizações populares em São Luís, o que facilitou a manutenção dessas relações oligárquicas por décadas, em suas palavras:

Dentro deste quadro, a prática política dos movimentos populares não poderia escapar daquelas restritas relações sociais dominantes e tem se mantido, exemplarmente, nos limites de “movimentos de urgência”, jamais passando da condição de lutas pela sobrevivência cotidiana (BURNETT, 2009, p. 440).

Dessa maneira, por meio dessa dominação, e com a neutralização da organização dos movimentos sociais é que foi possível garantir a manutenção de práticas paternalistas e clientelistas, herdadas de uma tradição coronelista, o que gerou diversas falhas na ocupação democrática do espaço urbano na cidade de São Luís.

Diante dessa conjuntura, a expansão da cidade de São Luís aumentou consideravelmente nos anos 60, e ficou marcada principalmente pela ocupação de periferias

pelas camadas populares, como ocorre tradicionalmente nos grandes centros urbanos, e também pela própria extensão dos bairros de alta renda (BURNETT, 2009).

Nesse momento, Burnett (2009) aponta que se passa a observar uma maior preocupação com o ordenamento territorial da cidade, mas a atenção do Estado se voltará unicamente para as áreas de interesse privado, e se mostrando omissos quanto as áreas periféricas, que na época passaram a ocupar as regiões do Anil e Bacanga. Dessa maneira, salienta ainda que essa seletividade determinou uma divisão econômica e social do espaço urbano, o que possibilitou a “construção de uma nova centralidade urbana, isolada e protegida das tradicionais ameaças de miscigenação social.” (BURNETT, 2009, p. 441).

Outra força importante que surgiu em decorrência dessa ocupação de novos territórios, e pelos financiamentos do Banco Nacional da Habitação, foi o capital imobiliário. A partir desse momento o mercado imobiliário passará a dividir a hegemonia com o capital mercantil, que ganhou força com as políticas habitacionais dos governos militares. Esse surgimento do capital imobiliário em São Luís terá uma grande influência na forma como será realizada a política urbana local pelo poder público, como será demonstrado.

Levando em consideração essas questões, o planejamento urbano em São Luís, surge só a partir de 1975 quando o município teve seu primeiro Plano Diretor, que sequer pode ser classificado como participativo, uma vez que não haviam legislações como Estatuto da Cidade, bem como foi inteiramente elaborado por um escritório privado do Rio de Janeiro (BURNETT, 2009).

Só com a redemocratização do Brasil, com a realização de eleições diretas para prefeitura municipal que os debates sobre planejamento urbano começam a ressurgir, ainda que com pouca expressão política. Apenas no ano de 1992 que será aprovado o novo plano diretor de São Luís, em meio às discussões nacionais sobre o Estatuto da Cidade, porém, mesmo com a existência de instrumentos participativos, a lei municipal serviu apenas como uma forma de garantir os interesses privados, principalmente do capital imobiliário, como discorre Burnett (2009):

Apesar de “incorporar” instrumentos do Estatuto da Cidade ainda não aprovado, seu processo de elaboração não acompanha a discussão nacional sobre participação social e a lei se caracteriza como uma tentativa de atender interesses privados – os gabaritos sobem de seis para 15 pavimentos nas áreas de interesse do mercado – e reconhecer parcialmente os direitos de ocupação das camadas populares, declarando a região da Ilhinha como ZEIS – mas que segue até os dias de hoje em situação de irregularidade fundiária e sem ações efetivas de urbanização [...] (BURNETT, 2009, p. 443).

Para Burnett (2009) diferentemente de outras capitais brasileiras, as condições de legitimação do Plano Diretor de São Luís são diferentes, tendo em vista principalmente a quase inexistente pressão dos movimentos populares que não conseguem romper o círculo do que ele denomina como movimentos de urgência, fazendo com que haja uma invisibilidade das demandas das camadas populares pelo poder público e retirando a possibilidade dessas camadas utilizarem este instrumento como artifício político (BURNETT, 2009).

Nesse quadro de reduzida força política e qualificação técnica que no final de 2003 é dado início ao processo de revisão do Plano Diretor de 1992, e na época as pressões giravam em torno principalmente acerca da atualização dos índices de aproveitamento na valorizada faixa litorânea que já havia sido transformada pelo mercado imobiliário desde a aprovação do Plano Diretor anterior (BURNETT, 2009).

As discussões sobre o Plano Diretor, mesmo com esses interesses das elites houveram poucas audiências e com baixa presença tanto dos representantes dos empresários da construção civil, quanto dos setores populares, porém, nos bastidores estavam ocorrendo negociações entre os representantes das empresas com a prefeitura, o que foi alvo de abaixo-assinado por parte do corpo docente do Curso de Arquitetura da UEMA para que os encontros dos setores técnicos da prefeitura com os representantes das empresas tivessem a devida publicidade (BURNETT, 2009).

Após essa iniciativa do setor acadêmico, é realizada a 1ª Conferência Municipal das Cidades no ano de 2003, que colaborou para o surgimento de novos sujeitos no debate urbano, principalmente representantes dos movimentos populares e de luta pela habitação, marcando a aproximação desses grupos com o setor acadêmico que estava engajado no debate sobre a cidade, e que firmaram também o compromisso de realizar um curso de capacitação popular em planejamento urbano (BURNETT, 2009).

Paralelamente a essa iniciativa, surge em São Luís um movimento em oposição ao projeto capitaneado pela Companhia Vale do Rio Doce, para a instalação de um complexo siderúrgico nas proximidades do Porto do Itaqui, que era uma área considerada como Zona Rural no Plano Diretor de 1992, e a empresa através de seu aparato iniciou as pressões sobre a prefeitura e Governo do Estado para alterar a Lei de Uso e Ocupação do Solo para realizar as atividades industriais na região, o que implicaria em impactos sociais e ambientais de grande escala para a cidade (ZAGALLO, 2008).

E mesmo com a violação ao Estatuto da Cidade, no que diz respeito à necessidade da revisão do Plano Diretor para a alteração da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, a proposta foi aprovada pela Câmara Municipal no final do ano de 2005, entretanto, a pretensão

da empresa foi bloqueada pela inviabilidade na liberação do licenciamento ambiental (BURNETT, 2009).

Assim, após a posse do Conselho da Cidade no mês de maio de 2004, foi dado o prazo de quatro meses para que o texto fosse revisado e aprovado pela Câmara Municipal, em virtude do fato de que a demora na aprovação do Plano Diretor poderia desencadear um processo de improbidade contra o então gestor. Dessa maneira, Burnett (2009) destaca que essa conjuntura apenas reafirma o caráter burocrático e elitista do processo, que se revela em um amontoado de intenções gerais e sem definição das políticas setoriais, e além disso, afirma que “para lograr tal vitória, a prefeitura concentra no Conselho seu “núcleo duro” de planejamento que, através de vários artifícios consegue esvaziar o conteúdo dos debates e manter a população afastada das audiências.” (BURNETT, 2009, p. 448).

Após a aprovação do Plano Diretor pela Câmara Municipal, houve uma dispersão dos movimentos populares, o que deixou os órgãos do Governo Estadual e do Conselho da Cidade sem nenhuma referência acerca das demandas desses movimentos, o que resultou em uma Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano sem nenhuma participação popular, ou pelo menos sem o acolhimento de nenhuma demanda popular. Dessa maneira, Burnett (2009) coloca que “em condições de mobilização e organização populares, como as existentes em São Luís, o processo do PD demonstra toda sua inviabilidade em servir como aglutinador social e construtor da “consciência de uma necessidade.” (BURNETT, 2009, p. 450).

Portanto, o processo de revisão do Plano Diretor expôs um elitismo que era característico dos Planos Diretores da época da ditadura financiados pela SERFHAU, ou seja, realizado sem a participação da sociedade, visto que os espaços ditos democráticos eram limitados às reuniões do Conselho da Cidade, além do fato de que o alto escalão da hierarquia administrativa ludovicense se comportava como uma barreira e impedia o debate social amplo em torno das políticas urbanas locais para que pudessem aflorar discussões no processo que eventualmente gerassem conflitos de interesses (BURNETT, 2009).

Por fim, Burnett (2009) reforça que todo o processo do Plano Diretor participativo parece ter passado sem uma grande preocupação das camadas populares, o que é uma consequência do que já foi mencionado neste tópico, que é o fato de que os movimentos populares caracterizam-se como “movimento de urgência”, e não foram capazes de barrar os interesses das elites que já estavam enraizados no topo da hierarquia administrativa de São Luís. (BURNETT, 2009).

Fica claro que diversos são os entraves na elaboração popular do processo de Revisão do Plano Diretor, inclusive na realidade de São Luís, dessa maneira, é necessária uma reflexão sobre a origem desses impasses, como será colocado a seguir.

3.2. Os impasses para a participação popular na elaboração do plano diretor

Levando em conta as considerações feitas anteriormente, fica claro que as elites possuem um papel no momento de decisão sobre o futuro da cidade, que por vezes reprimem os anseios da sociedade no que diz respeito ao planejamento urbano.

Assim, Bava (2000) compara o comportamento das elites, que se apoiando no Estado reprimem qualquer possibilidade de participação popular, a uma forma de privatização, tendo em consideração que inevitavelmente o Estado deixa de atender ao interesse público, uma vez que os espaços de decisão são restringidos para atender a interesses privados, e não preocupados com o coletivo (BAVA, 2000).

Nesse sentido, segundo Dagnino (2004) esse processo vem de uma tentativa do projeto neoliberal de despolitizar o conceito de participação popular, visto que através da ressignificação desse conceito, ocorre a redução dos espaços políticos de discussão em que os sujeitos poderiam contribuir, desencadeando em uma maior individualização de certas questões que fazem parte do cotidiano do brasileiro (DAGNINO, 2004).

Dessa maneira, os espaços destinados à participação popular não podem se reduzir unicamente a uma consulta realizada pelos gestores, ou a ampliação de canais de interlocução com a população, mas que sejam dadas reais condições de debate entre o Estado e a sociedade de maneira ampla, bem como as reivindicações tenham capacidade de influenciar na decisão final do gestor (VILLAÇA, 2005).

Complementando, de acordo com Villaça (2005) na implantação dos Planos Diretores a sociedade deve atuar como sujeito sócio-ativo, ou seja, que realmente possua capacidade política para definir, de decidir como deve ser realizado o planejamento urbano da cidade, e não apenas ser parte de uma consulta, ou ser chamada para observar a apresentação de um novo projeto, a participação ativa na elaboração da revisão de um Plano Diretor é essencial para que realmente haja a concretização da participação popular (VILLAÇA, 2005).

Corroborando com o que já mencionado sobre a ressignificação do que seja a participação popular, e conseqüente despolitização, o que se observa é que para o projeto neoliberal que beneficia as elites, o Estado através de seus instrumentos apenas apresenta à sociedade civil uma política pública já pronta, sem que se promova o devido debate, mas ainda assim considera como espaço de participação popular. Sobre esse tema Marilena Chauí (2003),

aponta que o projeto de criação de uma “indústria política” busca captar as opiniões dos cidadãos para criar a ilusão de que foram ouvidos e assim se sentirem enquanto sujeitos ativos de um processo de decisão, entretanto, o que acontece é justamente o aumento da despolitização, e o isolamento desses cidadãos dos verdadeiros espaços de decisão (CHAUI, 2003).

Voltando o olhar para os espaços de debate sobre o planejamento urbano, a aliança do Estado com as elites nega à população a garantia de direitos básicos ligados às políticas públicas que decorrem da realização de um planejamento urbano democrático, e por fim, a vítima dessa situação é a sociedade, que sofre com as diversas irregularidades urbanísticas, principalmente por meio da perda da qualidade de vida, de patrimônio histórico, cultural e paisagístico (ANDRADE; LINS; LEMOS; 2014).

A chamada neogovernança corporativa, que é justamente esta em que o capital que realmente decide como serão feitas as políticas públicas, e o Estado serve apenas como um patrono desses interesses privados, acaba também por viciar o pensamento da sociedade despolitizada, que passa apenas a culpar circunstâncias do dia a dia pela desordem causada por um planejamento unilateral, sem apontar o real culpado, que é a elite, como se observa:

Num modelo de neogovernança corporativa, em que o capital decide políticas públicas e o Estado é tão somente um tutor dos interesses privados, também faz parte desses interesses a ideia de que a nós resta pagar o que os economistas chamam de externalidades. E apenas reclamar. Culpar a vida e as circunstâncias. Assim como fazem as pessoas na crônica de Bukowski (ANDRADE; LINS; LEMOS, 2014, p. 140).

Com esses pontos pormenorizados, não restam dúvidas de que para que haja uma participação popular efetiva a sociedade encontrará diversos desafios, um dos principais e mais árduos é a superação da concepção trazida pelo projeto neoliberal que limita consideravelmente a atuação do Estado, e retira o sentido da real participação popular e do exercício da cidadania pela sociedade no momento da tomada de decisões importantes (DAGNINO, 2004).

Outro desafio que deve ser superado é que o Estado seja pressionado para assumir um papel de mediador dos conflitos urbanos, através de seus agentes, portanto, realizando a tarefa de mediar o chamado processo do fazer urbano, principalmente na realização dos debates que venham a resultar em uma tomada de decisão que poderá causar impactos negativos a sociedade como um todo (GONDIM, 1993).

Tal esforço na realização da mediação necessariamente prescinde de um amadurecimento da prática de negociação de conflitos por parte dos agentes públicos, de modo que saibam lidar com os diversos interesses, e diversos atores, de forma igualitária, sem que os

interesses particulares, como da elite, possam prevalecer sobre o interesse da coletividade de um município (CARVALHO, 2001).

Um esforço como esse passa pela reorganização da própria gestão administrativa, que deverá alocar recursos para que haja a capacitação de seus servidores, de modo que esse novo agir possa favorecer a concretização da participação popular, além disso é papel da sociedade também exigir dos seus representantes no poder executivo e legislativo a elaboração de instrumentos legais que normatizem a forma como deve se dar a participação popular no momento da tomada de decisões, sendo assim, obrigatoriamente um esforço conjunto de pressão da sociedade mobilizada politicamente, e dos gestores para que instrumentalizem esses anseios (LACERDA, et. al, 2005).

Acerca do papel da sociedade de exigir um comprometimento dos Poderes Executivo e Legislativo, Lubambo e Coelho (2005) caracterizam esse comportamento como a dimensão instrumental do empoderamento da sociedade. De acordo com eles, para que os efeitos do empoderamento possam ser visíveis na sociedade estes devem estar atrelados ao valor da promoção da participação popular, ou seja, um maior controle por parte da sociedade, juntamente com maior transparência dos órgãos públicos tem o condão de interferir diretamente na maior eficácia de políticas públicas, além de reduzir a apropriação dos recursos públicos unicamente pela iniciativa privada (LUBAMBO, COELHO, 2005).

Ainda de acordo com o pensamento acima, a junção dessas duas pressuposições, traz impactos diretamente na governança, uma vez que o empoderamento atinge diretamente as estruturas de deliberação participativa, portanto, ocorre um aumento na contribuição da participação social, para a elaboração de políticas públicas (LUBAMBO, COELHO, 2005).

Dando continuidade, um ponto importante a ser ressaltado, e que já foi mencionado no tópico anterior, diz respeito ao fato de que ao exigir dos Poderes Executivo e Legislativo um maior comprometimento na realização de uma elaboração participativa, está se falando necessariamente em romper com a cultura clientelista que liga a Câmara Municipal e a Prefeitura aos interesses das elites locais, que como já foi mencionado, ainda pesa muito nas decisões da administração pública local, principalmente nas revisões do Plano Diretor (LACERDA, et al., 2005).

Considerando os desafios apresentados, fica claro que para serem superados é necessário um grande esforço da sociedade, visto que inevitavelmente encontrarão uma grande resistência dos Governos, que ainda possuem grande influência dos interesses das elites locais, porém, é a mudança do comportamento da sociedade para se tornarem atores sociais realmente ativos, e que permitirá essa alteração do modelo neoliberal, e enfim superar essa forma de fazer

políticas públicas que atendem de forma desigual interesses particulares, e dando lugar a elaboração de políticas que prezem pela qualidade de vida da população (BAVA, 2004).

De acordo com Frederico Burnett (2009), mesmo levando em consideração esses desafios, e por mais democrática e popular que uma administração pública possa ser, ou seja, por mais comprometida que seja, a força do Capital sobre a organização do espaço urbano é muito forte, o que tende a perpetuar a segregação espacial nas cidades e mantendo a desigualdade na forma como os interesses das classes são ponderados nos momentos de decisão:

Levando a, no mínimo, um consenso e à indefinição de determinadas conquistas; acreditamos que o caso de Fortaleza, tanto no quesito de força social das camadas populares organizadas quanto na pressão popular hegemônica do mercado imobiliário sobre uma administração democrática e popular, é o melhor exemplo dos limites de um discurso racional e de justiça social. E que confirma as afirmações sobre aquelas administrações populares que, mesmo atentas e sensíveis às condições de ilegalidade e urbanização dos bairros populares, não conseguem ultrapassar a situação de segregação espacial, própria da cidade capitalista; (BURNETT, 2009, p. 452).

Analisando o contexto acima mencionado, não restam dúvidas que existe um campo político muito polarizado acerca do debate do planejamento urbano, principalmente considerando o fato de que interesses de classes distintas estão em jogo, o que põe em conflito a elite econômica e as camadas populares que acabam sendo o elo mais fraco, uma vez que deixam de ser ouvidas. Essa conjuntura inevitavelmente causa impacto direto na esfera jurídica, já que a forma como o planejamento urbano é definido reflete na elaboração da legislação urbanística, o que será analisado a seguir.

3.3. Uma análise acerca da carência de participação popular na elaboração da revisão do plano diretor de São Luís

Após a apresentação das experiências de São Luís com o Plano Diretor Participativo e os impasses para a concretização da participação popular, deve ser analisado nesse momento se o atual processo de revisão do PD de São Luís foi participativo.

Cumprido esclarecer primeiramente que a presente análise se dará de forma documental, e o lapso temporal terá como início a data posterior ao Termo de Ajustamento de Conduta feito pelo Ministério Público do Maranhão, que será explicitado mais a frente, e como data final a data da entrega deste trabalho, assim, a participação popular será analisada principalmente através da atuação do referido órgão ministerial.

O presente trabalho não tem como escopo a análise qualitativa sobre a participação popular, apenas analisar se do ponto de vista da legislação foram obedecidos os trâmites legais

que versam sobre a participação popular, e se estes foram capazes de refletir os anseios das camadas populares.

Deve ser ressaltado que acerca das atas das audiências públicas do Plano Diretor, que inicialmente fariam parte da análise documental dessa pesquisa, estas não foram localizadas no sítio eletrônico ²da Câmara de Vereadores e demais sites da Prefeitura, o que prejudicou a análise sobre o teor dos debates ocorridos. Além do mais, a ausência de publicidade desses documentos constitui violação ao Estatuto da Cidade, visto que a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos na elaboração do projeto de lei é obrigatória (art. 40, §4º, I, II e III Lei n. 10.257/2001).

Feitas tais considerações, este ponto deve ser iniciado tratando justamente sobre o início da Revisão do Plano Diretor de São Luís, bem como as razões pelas quais o Ministério Público precisou intervir na elaboração deste.

O Plano Diretor, nos moldes do Estatuto da Cidade deve passar por revisões a cada dez anos, portanto, no caso de São Luís, uma vez que a última foi feita no ano de 2006, pela Lei Municipal 4.669/2006. Entretanto, o CONCID, que é ligado à Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, não foi instalado no prazo correto, que seria no segundo semestre de 2016, entretanto, isso só ocorreu após pressões da sociedade civil em conjunto com a intervenção do Ministério Público Estadual através de um Termo de Ajustamento de Conduta (CONCID, 2018)

Antes de entrar nessa questão, deve ser feita uma introdução para que se entenda melhor o processo de revisão. No mês de julho de 2015 o presidente do Instituto da Cidade, Pesquisa e Planejamento Urbana e Rural (INCID), realizou a publicação de edital para que fossem feitas quinze audiências públicas com o intuito de promover debates sobre a alteração da Lei municipal 4.669/2006, que é o Plano Diretor, e ao mesmo tempo discutir a Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural Municipal (ZAGALLO, 2019).

Porém, das quinze que haviam sido planejadas, a prefeitura realizou apenas treze, além do fato de que houve uma deficiência muito grande na divulgação destas, o que gerou uma baixa participação da população nos debates. Diante desses fatos, a 1ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís passou a intervir no processo de elaboração da revisão do PD, realizando um Termo de Ajustamento de Conduta (ZAGALLO, 2019).

² <https://www.camara.slz.br/plano-diretor/>

O Termo de Ajustamento de Conduta foi celebrado pelo Ministério Público com o Município de São Luís apontando três compromissos. O primeiro foi para que o Município de São Luís reconhecesse a necessidade de separação do processo de revisão do Plano Diretor das demais leis urbanísticas, pois, já estavam tratando de matéria de zoneamento no processo de revisão do PDP. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2017).

O segundo compromisso foi o de garantir que o projeto de lei da revisão do PDP fosse enviado à Câmara Municipal após revisado na sua integralidade, bem como ter sido realizado um processo verdadeiramente participativo, nos moldes do art. 40, § 4º do Estatuto da Cidade. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2017).

Por fim, o terceiro compromisso foi de que a Lei Municipal que trata de Zoneamento, Parcelamento e uso e ocupação do solo fosse revisada após a vigência da revisão do novo PDP, e que no seu processo de elaboração fosse garantida a participação popular, tanto através do CONCID, quanto por meio da realização de audiências públicas. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2017).

Além disso, foram fixadas novas datas para reuniões do CONCID, e foi estabelecido um número de audiências públicas, bem como uma data para que o conselho aprovasse o texto final, e fosse enviado para Câmara Municipal de São Luís, isso com uma certa urgência, visto que o prazo legal para realização da revisão do PDP já havia passado. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2017).

Assim, o CONCID passou a seguir o Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o Ministério Público e deram início às reuniões deliberativas, que por fim resultou na aprovação do projeto de lei pelo conselho e foi enviado à Câmara de Vereadores para apreciação.

Após a discussão do projeto de lei pela Câmara dos Vereadores, e a realização de novas audiências públicas propostas pela casa legislativa, o Ministério Público, por meio da Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural, emitiu uma recomendação para que o texto do projeto de lei 174/2019 de revisão do Plano Diretor fosse enviado para o Poder Executivo e fosse adequado (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2020).

Nesta recomendação foram apontadas algumas omissões técnicas, como o fato de que os mapas de macrozoneamento urbano e rural e macrozoneamento ambiental padeciam de omissões que poderiam ensejar na declaração integral de nulidade do Plano Diretor. Uma das situações apontadas foi que no mapa de macrozoneamento ambiental o recorte de áreas de dunas

foi equivocadamente suprimido, em áreas em possuem edificações que estão em maioria judicializadas (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2020).

O Promotor de Justiça é bem enfático ao afirmar que reconhecer as áreas de duna edificadas e tornar o resto da área de duna edificável viola a Súmula 613 do STJ³, pois, não existe fato consumado ambiental, além de haver um claro desrespeito ao Código Florestal acerca das áreas de preservação permanente, em específico os artigos 8º, § 1º e 4º, e 241, IV, f, bem como vários dispositivos da Constituição do Estado do Maranhão e da Lei Orgânica de São Luís. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2020).

Outra omissão técnica mencionada foi que em relação ao aumento do perímetro urbano do Município de São Luís, o projeto de lei apresentado descumpre os ditames do art. 42-A e 42-B do Estatuto da Cidade, pois, deixou de apontar as áreas de risco de inundação e deslizamentos, e não consideraram os incisos II a VII do art. 42 da Lei 10.257/2001, que trata justamente de questões como a destinação dessas novas áreas que serão utilizadas para infraestrutura, ou implantação de sistema viário, entre outros pontos. Essas omissões, de acordo com o órgão ministerial, deveriam constar obrigatoriamente, e não podem ser colocadas após a aprovação do projeto, visto que não pode ser objeto de emenda parlamentar. Sem essas especificações, o que ocorreria minimamente seria uma expansão desordenada da cidade de São Luís sem qualquer planejamento dessas áreas. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2020).

Posteriormente, o Ministério Público apontou outros equívocos legais, principalmente acerca da legislação ambiental, e para fins deste trabalho serão mencionados apenas três. O primeiro foi que o Art. 31, § 7º do projeto de lei estabeleceu o que ele chamou de supremacia dos pareceres técnicos sobre o mapa de macrozoneamento ambiental, pois, uma situação como essa permitiria que houvesse divergência entre o que consta no mapa de macrozoneamento, e o parecer técnico, o que superaria o controle legal do Poder Executivo e Legislativo, o que geraria logicamente o descumprimento do Plano Diretor, ferindo o princípio da reserva do Plano Diretor, constante no artigo 182, §2º da Constituição Federal. Ressalta que essa norma teria sua aplicabilidade um alto risco, pois, tem o condão de gerar um grande conflito de interesses (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2020).

O segundo ponto foi que no artigo 31, § 9º do projeto de lei existe uma outra violação ao ordenamento jurídico brasileiro, pois, foi autorizada uma hipótese de intervenção em área de preservação permanente por fundamento diverso do que consta no Código Florestal,

³ Súmula 613 - Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental. (Súmula 613, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/05/2018, DJe 14/05/2018).

contradizendo artigos do referido Código e da própria Lei Orgânica de São Luís. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2020).

O terceiro ponto é que o artigo 34, parágrafo único do projeto de lei contraria os artigos 182, § 1º e art. 225, § 1º, III da Constituição Federal, pois, possibilita a alteração via decreto legislativo de área especialmente protegida pelo Plano Diretor, retirando da sociedade e da Câmara de Vereadores o controle sobre os atos do Poder Executivo em relação a essa matéria. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2020).

Por fim, o Ministério Público afirmou que essas omissões deveriam ser sanadas para que posteriormente não houvesse a rejeição integral do PD, e requereu que considerando o Regimento Interno da Câmara Municipal, que o projeto fosse devolvido ao Executivo e que esses pontos fossem regularizados até a data da primeira votação. Outras irregularidades foram apontadas, mas para o fim que esse trabalho é proposto, essas são as que mais pesam para a análise sobre participação popular. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, 2020).

Considerando o exposto, os equívocos apontados nitidamente beneficiam o mercado imobiliário, como no caso da possibilidade de edificações em áreas de duna, que são de preservação ambiental, porém são áreas muito valorizadas, além das outras ilegalidades que também podem privilegiar esse setor, como na hipótese da supremacia dos pareceres técnicos sobre os mapas de macrozoneamento ambiental.

Acerca da alteração no que diz respeito à área de proteção de dunas, Zagallo (2019), ressalta que essa mudança no Mapa de Macrozoneamento Ambiental além de violar a Lei Orgânica Municipal, contribui para beneficiar o mercado imobiliário:

Na região das praias 11,5 hectares das áreas de dunas perderiam a proteção que possuem atualmente no Mapa do Macrozoneamento Ambiental, permitindo a futura edificação nessas áreas, o que contraria os artigos 181 e 182 da Lei Orgânica do Município (ZAGALLO, 2019, p. 6).

Ou seja, mesmo com os instrumentos ditos participativos como o CONCID, ou as audiências públicas, esses pontos não foram bem detalhados e publicizados, de maneira que a sociedade, que não possui entendimento técnico profundo pudesse entender os impactos negativos desses dispositivos, visto que por várias vezes o Poder Executivo Municipal foi questionado acerca da ausência de estudos técnicos, pois, não havia nada além do que foi realizado no ano de 2014, mas que tratava apenas da Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural Municipal, fora o fato de que não compartilharam os estudos que teriam fundamentado as propostas apresentadas na alteração dos mapas (ZAGALLO, 2019).

Acerca dos mapas apresentados, principalmente da situação em relação às dunas, fica evidente que houve uma falha no próprio processo de elaboração participativa, pois, se tais omissões estão presentes no projeto de lei, uma das razões pode ter sido a falha de transparência na comunicação desses pontos para a sociedade, o que poderia ter sido contornado com a realização da leitura comunitária pela apresentação dos estudos técnicos. Através desse instrumento participativo a sociedade poderia entender melhor os impactos que podem ser causados pela introdução desses dispositivos legais, ou pela adoção desses mapas, principalmente acerca da questão ambiental, e assim fomentar mais o debate sobre esses problemas (BRASIL, 2004).

Além disso, outro fator já mencionado neste capítulo foi responsável pela permanência desses dispositivos no projeto de lei, as classes dominantes sempre participam do processo de planejamento das cidades, entretanto, suas reivindicações são atendidas sem que sejam levadas para os espaços de debate com a população, mesmo porque no conflito de interesses os seus tendem a prevalecer, pois, o modelo de negociação do mercado imobiliário com as prefeituras é pautado por relações de lobby, privilégio e clientelismo, oriundos do modelo de governança tradicional típico do Estado brasileiro (VILLAÇA, 2005).

De acordo com Frederico Burnett (2009), a influência que o mercado imobiliário possui sobre a elaboração do planejamento urbano reafirma o modo de exploração capitalista, colocando seus interesses acima do interesse público, conseqüentemente immobilizando o Estado no momento de atender os interesses da população:

Dessa forma, mais que materializar as perversas formas de exploração e degradação do trabalho pelo capital no Brasil, nossas cidades são produtos das promíscuas relações de todo e qualquer interesse capitalista particular com as formas de gestão do Estado e que resultam no caso, nas deseconomias, na degradação ambiental (BURNETT, 2009, p.2019).

Analisando esses pontos, fica claro que o capital imobiliário não se preocupa com questões ambientais, além disso, sua força afeta diretamente na elaboração da própria legislação urbanística, para que seus interesses sejam atendidos, mesmo que para isso sejam desrespeitadas outras legislações, como no caso as de proteção ambiental.

Corroborando com esse entendimento, Zagallo (2019) aponta que essas pretensões do mercado imobiliário, bem como do setor industrial poderão causar sérios problemas para o meio ambiente de São Luís, uma vez que essas alterações estariam sendo feitas sem o devido planejamento:

Se havia alguma dúvida em relação a essas pretensões a partir da interpretação dos mapas constantes da proposta, durante as audiências públicas esses segmentos manifestaram reiteradas vezes essas intenções, assim como os representantes do Poder

Executivo Municipal e da Secretaria de Indústria e Comércio do Estado do Maranhão, tal como registrado nas atas das referidas audiências. Ambas as pretensões suscitam preocupação, quer pela ausência de planejamento quanto à ampliação da mancha urbana, quer pela provável ampliação da atividade industrial, responsável pela ultrapassagem de padrões legais de emissões de poluentes, conforme informado em inventário realizado pela Secretaria de Indústria Comércio do Estado do Maranhão em janeiro de 2017, bem como a possível responsabilidade por contaminação de águas superficiais e subterrâneas e de peixes por metais pesados.(ZAGALLO, 2019, p.6).

Partindo para a conclusão, mais uma vez podemos considerar o processo de revisão do Plano Diretor de São Luís como elitista, tendo em consideração que os instrumentos participativos utilizados, que foram as reuniões do CONCID, e as audiências públicas, não foram capazes de garantir de forma completa a participação popular, pois, a elaboração do texto pela Prefeitura nem sempre reflete a totalidade dos interesses da sociedade, e os instrumentos participativos nem sempre possuem força para barrar os interesses do mercado imobiliário, e da indústria visto que nem sempre formam maioria nas reuniões deliberativas (BURNETT, 2009).

Ademais, no momento das audiências públicas, por mais que debates sejam realizados, propostas sejam feitas, ou até que o consenso dos presentes seja no sentido de fazer uma alteração, no final, pela própria característica consultiva desse instrumento, este não vincula a decisão do administrador público. Assim, a realização das audiências serve mais como legitimador de uma suposta participação popular, visto que grande parte das vezes naquele momento não há como o cidadão participar enquanto atores sociais ativos na elaboração daquele processo (BAVA, 2004).

As falhas no Projeto de Lei da revisão do Plano Diretor, que decorreram da falta de debate sobre esses temas, tiveram que passar inclusive pela análise do Ministério Público Estadual, pois, foi a forma como a sociedade civil e os movimentos sociais tiveram de realmente pressionar o Poder Executivo para que as alterações pudessem ser feitas, pois, o Projeto já estava para ser votado, o que concretizaria os interesses do mercado imobiliário local, mesmo que a legislação ambiental fosse violada (ZAGALLO, 2019).

Burnett (2009) aponta que em decorrência da conjuntura de São Luís, seja da tradição clientelista das relações com o Governo, tanto pela própria característica dos movimentos sociais locais, que o autor chama de “movimento de urgência”, faz com que o próprio processo de elaboração do processo transcorra sem uma grande mobilização das camadas populares, não consegue ser um grande aglutinador social, o que favorece a concretização dos interesses do mercado imobiliário (BURNETT, 2009).

Entretanto, no que não há tanto interesse direto das elites locais, a participação dos movimentos sociais, como o caso do movimento pedal das minas que chegou a participar de reuniões do CONCID para debater projetos de mobilidade urbana para a cidade de São Luís, surte efeito na elaboração do Projeto de Lei, visto que como não há conflito de interesses a facilidade de ter suas reivindicações atendidas aumenta (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS, 2019).

Após a recomendação do Ministério Público enviada à Câmara Municipal de São Luís, o órgão legislativo enviou novamente o Projeto de Lei para o Poder Executivo para que as medidas fossem tomadas e que houvesse a readequação proposta pelo órgão ministerial. Entretanto, ainda não houve retorno do projeto para ser apreciado pela Câmara Municipal (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS, 2019)

Portanto, no processo de revisão do Plano de São Luís houveram falhas que foram em grande parte oriundas da falta de debate com a população da cidade sobre os impactos que os dispositivos apontados pelo Ministério Público poderiam causar para o meio ambiente, e para o próprio planejamento do município. Tais defeitos se deram principalmente pelo fato de que como os dispositivos e os mapas tratavam de interesses do mercado imobiliário, e do setor industrial, oportunamente careceram de debates, que em grande medida se deu por uma omissão da prefeitura, nem foram feitos esforços para a apresentação desses pontos com a devida transparência por outros meios participativos, como foi mencionado. Assim, esse comportamento é fruto das relações clientelistas que o Estado possui com os interesses das elites que farão o que for necessário para serem atendidas em seus anseios, nem que seja necessário causar danos ambientais que venham a prejudicar os interesses coletivos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse estudo, verificou-se que os marcos jurídicos, principalmente os que dizem respeito à legislação urbanística, inaugurados com a promulgação da Constituição de 1988, e consolidado no Estatuto da Cidade, buscaram modificar as relações históricas que foram a base da criação das cidades brasileiras, marcadas por uma grande segregação sócio-territorial.

A obrigatoriedade trazida pela legislação de que fossem elaborados Planos Diretores, conjuntamente com a institucionalização proposta pelo Ministério das Cidades em suas resoluções, foram a força motriz para que se nacionalizasse o movimento pela elaboração dos Planos Diretores Participativos, que tinham como foco a construção de um desenvolvimento urbano pautado pela participação popular, no intuito de tornarem as cidades mais democráticas e sustentáveis.

A participação social na elaboração de políticas públicas, conforme foi consolidado no texto constitucional de 1988, põe ênfase na importância na concretização desta para o próprio exercício da cidadania, e conseqüentemente ser um instrumento capaz de aperfeiçoar a democracia representativa, que nem sempre permite a participação direta da população.

Dessa forma, os Planos Diretores Participativos se inserem em um contexto de uma renovação do processo democrático, que privilegia o debate público entre a sociedade civil e o governo, pela criação de conselhos, e pela utilização de instrumentos participativos que possibilitem a construção de uma gestão pública democrática.

Assim, essa utilização da participação social como forma de ampliar o debate democrático, necessariamente passa pelo conceito de governança, pois, é de grande importância que os governos invistam na promoção de políticas públicas eficazes voltadas para o desenvolvimento urbano democrático e sustentável, consolidando as relações entre governo e sociedade.

Considerando essa exposição, o estudo teve como intuito analisar se do ponto de vista da legislação foram obedecidos os trâmites legais que versam sobre a participação popular, e se estes foram capazes de refletir os anseios das camadas populares, e como isso causou reflexos no conteúdo do Plano Diretor, portanto, não houve uma preocupação em se debruçar sobre questões relativas à qualidade da participação popular.

O foco deste trabalho se deu sobre a análise do processo participativo em si, ou seja, se os instrumentos participativos utilizados foram capazes de reproduzir os anseios sociais na elaboração do texto do Plano Diretor. Entender se na elaboração houve transparência e debate sobre os pontos que poderiam causar impactos negativos na sociedade ludovicense, portanto,

voltado principalmente para entender se o Estado foi capaz de submeter ao controle popular as deliberações das matérias relativas ao Plano Diretor, para que realmente se construísse uma gestão democrática da cidade.

Pelas análises feitas nos capítulos deste trabalho, através da pesquisa bibliográfica e documental, a conclusão que se chega é de que a instituição dos espaços de debate tais como, CONCID e audiências públicas, evidenciaram um histórico que vem da origem da construção do espaço urbano ludovicense, revelando a relação de clientelismo entre estado e elite, que põe as camadas populares em pé de desigualdade na elaboração de uma gestão democrática do município.

Essa situação pôde ser observada tanto na bibliografia utilizada, que apontou o histórico do Estado em ser um sócio das elites locais na promoção de seus interesses particulares, colocando de lado as reivindicações das camadas populares, que tem acesso ao debate para as deliberações sobre a cidade de forma completamente desigual, o que invariavelmente se refletiu nas elaborações dos Planos Diretores passados, e nesta revisão também.

O que se observou pela análise documental é que o texto do Projeto de Lei do Plano Diretor transmitiu em partes os anseios de algumas camadas populares, de movimentos sociais, entretanto, quando haviam conflitos com os interesses das elites locais, o debate não era tão transparente com a população, o que resultou na inclusão de dispositivos no texto que contrariavam outras legislações pátrias, como exemplo, de proteção ao meio ambiente, unicamente para a garantia das predileções do mercado imobiliário e de setores industriais.

Portanto, por mais que os instrumentos legais de participação tenham sido utilizados, quando se tratou de uma matéria que potencialmente geraria conflitos entre as camadas populares e as elites locais que comandam o mercado imobiliário, houveram falhas, o Estado se mostrou omissivo, e não foi transparente o suficiente para garantir um debate que pudesse garantir um consenso entre essas duas classes, para buscar uma gestão realmente democrática da sociedade, prezando pelo desenvolvimento sustentável, sem que prejuízos pudessem ser causados ao meio ambiente e à coletividade.

Logo, a implementação dos diversos instrumentos participativos que foram trazidos pelo Estatuto da Cidade, para a promoção de um desenvolvimento urbano democrático, no caso de São Luís não se revelou em sua totalidade como um instrumento capaz de ser eficaz no combate às desigualdades sócio-espaciais, visto que ainda existem barreiras históricas que impedem a participação popular plena, pois, o tratamento dado ao mercado imobiliário no momento da elaboração do texto do Projeto de Lei foi desigual, e caso o Ministério Público

Estadual não tivesse sido presente na elaboração do projeto, este consolidaria grandes possíveis problemas ambientais em São Luís.

Entretanto, por mais que existam esses obstáculos, o processo de elaboração dos Planos Diretores Participativos instituído pelo Estatuto da Cidade, em colaboração com o esforço do Ministério das Cidades, abriu caminho para que o debate sobre o desenvolvimento urbano democrático com a garantia da participação popular fosse iniciado.

Através dessa politização criada em torno do Plano Diretor, que foi possível chegar a discussões sobre o papel da sociedade enquanto sujeito ativo na construção de políticas públicas para a cidade, de modo a reforçar um empoderamento por parte das camadas populares para pressionar o poder público e reivindicar melhorias para a cidade de uma maneira geral, através da promoção do debate, e pela transparência em suas ações.

Por mais que vários problemas apareceram no processo de elaboração participativa do Plano Diretor de São Luís, os instrumentos se demonstraram eficazes em parte, o que mostra um certo esforço por parte da sociedade, dos movimentos populares de seguir no sentido de reformular as relações entre sociedade e estado, sempre tendo como horizonte a construção de uma cidade mais democrática, sustentável, com a sociedade participando de forma ativa na gestão municipal e a materialização do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Érico; LINS, Liane Cirne; LEMOS, Frida. **Nem solitárias, nem amargas: a luta pelo direito à cidade para e pelas pessoas – O caso do #OcupeEsteita**. In: MORAES, Alana, et al. (Orgs.) JUNHO: Potência das ruas e das redes. 1ª ed. São Paulo: Fundação Friederich Ebert, 2014.
- AVRITZER, Leonardo. **O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil**. In: Revista Crítica de Ciências Sociais [Online]. 2012. Disponível em: <http://rccs.revues.org/4491>. Acesso em: 14/03/2020.
- BARROS, A. M.; CARVALHO, C.; MONTANDON, D. **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.
- BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
- BAVA, Silvio Caccia. **Dilemas da gestão local. 2000**. Disponível em: http://www.polis.org.br/arquivos_para_downloads.asp acesso. Acesso em: 12/11/2020.
- BAVA, Silvio Caccia. **Informação é poder. 2004**. Disponível em: http://www.polis.org.br/arquivos_para_downloads.asp. Acesso em: 12/11/2020.
- BAZOLLI, João Aparecido. **Dispersão urbana e instrumentos de gestão: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas/TO**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.
- BIM, Eduardo Fortunato. **Audiências Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. **Das Reformas de Base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana**. Anais do XII Encontro da Anpur: Integração Sulamericana, Fronteiras e Desenvolvimento Regional e Urbano, Belém, v. 12, p. 1-15, maio 2007. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/3392/3323>. Acesso em: 14/03/2020.
- BRASIL, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Vade Mecum. São Paulo: Saraiva, 2019.
- BRASIL, Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Coordenação geral de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Eventos/OficinaRegularizacaoFundIaria/PlanoDiretor/Plano Diretor Participativo Guia para a elaboração pelo município e os cidadãos.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Eventos/OficinaRegularizacaoFundIaria/PlanoDiretor/Plano%20Diretor%20Participativo%20Guia%20para%20a%20elaboracao%20pelo%20municipio%20e%20os%20cidadaos.pdf). Acesso em 15 abril 2020.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana – 3. Ed.** Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. **Dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho das Cidades** – ConCidades e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm. Acesso em: 15 abril 2020.

BRASIL. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. **Dispõe sobre o processo participativo na elaboração de planos diretores**. Disponível em: <http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2014/00146672.pdf>. Acesso 15 abril 2020.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Gestão Democrática da Cidade**. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da cidade*. São Paulo: Malheiros, 2002.

BURNETT, Frederico Lago. **DA TRAGÉDIA URBANA À FARSA DO URBANISMO REFORMISTA: A Fetichização dos Planos Diretores Participativos**. São Luís, 2009.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS. **PROJETO DE LEI – ALTERA A LEI 4.669-2006 – PLANO DIRETOR**. 2019. Disponível em: <https://www.camara.slz.br/plano-diretor/>. Acesso em: 10/11/2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS. **PROPOSTA DE REVISÃO – PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS**. 2019. Disponível em: <https://www.camara.slz.br/plano-diretor/>. Acesso em: 12/11/2020.

CARVALHO, Maria do Carmo A. **A. Participação social no Brasil hoje**. In: ARAUJO, FARIA, SOUKI (ORGS.). Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

CARVALHO, Newton Teixeira; KLEINRATH, Stella de Moura. **Sustentabilidade Ambiental**. In: RIOS, Mariza. *et al.* (Coord.). *A cidade real e a cidade ideal: em uma reflexão transdisciplinar*. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos**. *Novos Estudos CE-BRAP*. n. 45, julho 1996.

CHAUÍ, Marilena. **Participação e representação**. In: *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 2003.

CONCID, Conselho da Cidade. **Ata da 8ª Reunião Extraordinária do CONCID**. 2018. Disponível em: <https://www.saoluis.ma.gov.br/seplan/conteudo/2439>. Acesso em: 11/11/2020.

COSTA, Geraldo Magela. **Prática e ensino em planejamento (urbano) no Brasil: da “velha” compreensividade multidisciplinar à abordagem transdisciplinar**. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/arte, 2008.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil; limites e possibilidades**. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: MATO, Daniel (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedade civil em tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

FELDMAN, Sarah. **O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU): avanços, limites e ambiguidades (1964-1975)**. In: I Encontro Nacional da ANPARQ, 2010, Rio de Janeiro. I ENANPARQ. Arquitetura, Cidade, Paisagem e Território: percursos e perspectivas. Rio de Janeiro: PROURB, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FURQUIM, Cláudia do Amaral. **Aspectos jurídicos do planejamento urbano no Brasil**. In: RIOS, Mariza. et al. (Coord.). A cidade real e a cidade ideal: em uma reflexão transdisciplinar. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5 ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2010.

GONÇALVES, Daniela Oliveira; CASTRO, Clarice Rogério de. **O Princípio da participação nas questões ambientais e a teoria do agir comunicativo de Habermas**. In: REIS, Émilien Vilas Boas (org). Entre a filosofia e o ambiente: bases filosóficas para o direito ambiental. Belo Horizonte: 3i Editora, 2014.

GONDIM, Linda M. **Quando os movimentos sociais se organizam: burocracia versus democracia nas associações de moradores**. In: ALENCAR, Irllys; BARREIRA, F. e NASCIMENTO, Elimar P. do (orgs.). Brasil Urbano: cenários da ordem e da desordem. Fortaleza: Sudene e Universidade Federal do Ceará, 1993.

GRAZIA, Grazia de. **Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas**. In: OSÓRIO, Letícia Marques. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

GRAZIA, Grazia de. **Reforma urbana e o Estatuto da Cidade**. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

HAMEL, Márcio Renan. **O Estatuto das Cidades e o princípio da participação popular: uma análise da política deliberativa de Habermas para o desenvolvimento**. Revista Urutágua. N° 18. Maringá, 2009. Disponível em: <http://ojs.uem.br/ojs/index.php/Urutagua/article/viewFile/4989/4049>. Acesso em 06 abril 2020.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Potencial de efetividade das audiências públicas do governo federal. Relatório de pesquisa. Ipea, Brasília, 2013.

LACERDA, Norma et al. **Planos diretores municipais: aspectos legais e conceituais**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 7 n. 1, p. 55-71, maio 2005.

LAGO, Paulo César do. **Participação popular e reforma urbana: da Constituinte ao Estatuto da Cidade**. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp143030.pdf>.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 5. Ed. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

LEFF, Enrique. **Complexidade, Interdisciplinaridade e Saber Ambiental**. In PHILIPPI JR, Arlindo *et al.* *Interdisciplinaridade em Ciências Ambientais*. São Paulo: Signus, 2000. p. 19-51. Disponível em:

https://scholar.google.com.br/scholar?q=Complexidade,+interdisciplinaridade+e+saber+ambiental&hl=ptBR&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholart&sa=X&ei=qgQ9VeOPHoSigwToo4CABw&ved=0CBoQgQMwAA#. Acesso em: 16/03/2020.

LEME, Maria Cristina da Silva. **A formação do urbanismo no Brasil 1895-1964**. In: V Seminário História da Cidade e do Urbanismo, 1998, Campinas. Anais V Seminário História da Cidade e do Urbanismo, 1998. v. 1. Disponível em: <http://unuhospodagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/617/593>. Acesso em: 17/03/2020.

LUBAMBO, Catia, COELHO, Denilson B. **Governo e sociedade civil aprendem: o que revela a experiência recente de participação em Pernambuco?** In: LUMABO, Catia, COELHO, Denilson B, e MELO, Marcus André (Orgs.) *Desenho Institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade**. *Estud. av.*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, Aug. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13/03/2020.

MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MENCIO, Mariana. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Plano Diretor, gestão urbana e descentralização: novos caminhos, novos debates**. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Recomendação**. Adequação do projeto de revisão do plano diretor de São Luís ao estatuto da cidade e outras legislações ambientais relacionadas. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/11/16468>. Acesso em: 10/11/2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Termo de Ajustamento de Conduta**. 2017. Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/transparencia/TAC/10859_tac_meio_ambiente.pdf. Acesso em: 12/11/2020.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. **Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira**. In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de (Orgs.).

Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas. 1. Ed. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos Institutos Consensuais da Ação Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 231, Rio de Janeiro: Renovar, jan./mar. 2003.

MUKAI, Toshio. **Temas atuais de direito urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2004.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **Participação Administrativa Procedimental**. Belo Horizonte: Fórum. 2009.

PAIVA, Grazielle de Albuquerque Moura; FROTA, Henrique Botelho; OLIVEIRA, Thiago Mendes de (Org.). **Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico: 10 anos: uma nova agenda para o Direito**. São Paulo: IbdU, 2015.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. **O direito fundamental à moradia como mínimo existencial e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade**. Revista Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável. V. 6, n. 12. Belo Horizonte, 2009.

RIBEIRO, Cecília; PONTUAL, Virgínia. **A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960**. Arquitectos. São Paulo, ano 10, n. 109.07, Vitruvius, jun. 2009. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/109.07/50>. Acesso em 01/03/2020.

ROLNIK, Raquel. **Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, nov. 2009. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur). Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/2194063PB.pdf>. Acesso em: 12/03/2020.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SARNO, Daniela Campos Libório di. **Audiência pública na gestão democrática da política urbana**. In: DALLARI, Adilson Abreu; SARNO, Daniela Campos Libório di (Orgs.). Direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

SILVA, Almiro do Couto e. Os indivíduos e o Estado na realização das tarefas públicas. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do RS**, n. 57. Cadernos de Direito Público. Porto Alegre: PGE, dez. 2003.

SILVA, Ana Amélia da. **Reforma urbana e o direito da cidade**. São Paulo: POLIS, 1991. Disponível em: <http://www.polis.prg.br/uploads/879/879.pdf>. Acesso em: 15/03/2020.

SILVA, Éder Roberto da. **O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. 2003. Dissertação (Mestrado em

Engenharia Urbana). Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; KRONEMBERGER, Thais Soares. **Gestão social e conselhos gestores**. v. 3. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

THIBAU, Vinícius Lott. **Estado democrático de direito e gestão urbana compartilhada**. *IN*: RIOS, Mariza; CARVALHO, Newton Teixeira (coord). Direito à cidade: moradia e equilíbrio ambiental. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

UGARTE, Pedro Salazar. **Que participação para qual democracia?** In: COELHO, Vera P. Coelho; NOBRE, Marcos (orgs.). Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, 2004.

VILLAÇA, Flávio. **A crise do planejamento urbano**. Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v. 9, n. 2, 1995.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: (No prelo), 2005. Disponível em: http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/0508_a_ilusao_do_pd_villaca.pdf. Acessado em 11/11/2020.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

WERNECK, Augusto. **Função social da cidade**. Plano Diretor e Favelas. A regulamentação setorial nas comunidades populares e a gestão democrática das Cidades. In: COUTINHO, Ronaldo & BONIZZATO, Luigi. (orgs). Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ZAGALLO, José Guilherme Carvalho. **Polo Siderúrgico em São Luís: a ilusão que pode custar caro**. 2008. Disponível em: <http://www.jornalvejaagora.com.br/2005/8/15/Pagina493.htm>. Acesso em: 12/11/2020.

ZAGALLO, José Guilherme Carvalho. **A Revisão do Plano Diretor de São Luís de 2019: O Poder Executivo a serviço da indústria e da construção civil**. In: BURNETT, Carlos Frederico Lago; ZAGALLO, José Guilherme Carvalho; DOS SANTOS, Luiz Eduardo Neves. PLANEJAMENTO E CAOS URBANO NA PERIFERIA DO BRASIL: O Plano Diretor de São Luís, Maranhão: Participação Truncada, Privatização do Espaço e Crise de Gestão Pública do Solo Urbano. Anais da IX Jornada Internacional de Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão, 2019. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/1225.pdf>. Acesso em: 06 de dezembro de 2020.

ZANDONADE, Adriana; ROSSI, Roberta Lessa. **A audiência pública nos processos de elaboração e revisão do plano diretor**. Revista Depoimentos. n° 11. Vitória, 2007. Disponível em: <http://www.fdv.br/publicacoes/periodicos/revistadepoimentos/n11/4.pdf>. Acesso em 06 abril 2020.

ANEXOS

ANEXO A – Projeto de Lei nº 147/2019.



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

PROJETO DE LEI Nº /2019.

Altera a Lei n 4.669 de 11 de outubro de 2006 sobre o Plano Diretor do Município de São Luís e dá outras providências.

**TÍTULO I
DAS DEFINIÇÕES, OBJETIVOS E DIRETRIZES GERAIS**

**TÍTULO II
DA POLÍTICA URBANA**

**TÍTULO III
DA POLÍTICA RURAL**

**TÍTULO IV
DO USO DO SOLO URBANO E RURAL**

**TÍTULO V
DA POLÍTICA DE ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE**

**TÍTULO VI
DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO**

**TÍTULO VII
DA POLÍTICA DE CONSERVAÇÃO PATRIMONIAL**

**TÍTULO VIII
DA POLÍTICA DO MEIO AMBIENTE, PAISAGEM E SANEAMENTO BÁSICO**

**TÍTULO IX
DO SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA
DE DESENVOLVIMENTO URBANO E RURAL**

**TÍTULO X
DOS INSTRUMENTOS**

**TÍTULO XI
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

CAPÍTULO III Do Macrozoneamento

Seção I Das Disposições Gerais

Art. 25 Macrozoneamento é o procedimento adotado para o estabelecimento de áreas do território municipal que se diferenciam por suas características ambientais, de ocupação e de disponibilidade de infraestrutura e serviços urbanos, visando à utilização adequada de cada trecho do território, através dos instrumentos de preservação ambiental, urbanísticos e fiscais disponibilizados pelo Estatuto da Cidade, buscando corrigir desequilíbrios e injustiças no acesso e disponibilidade das oportunidades.

Parágrafo único. Para efeito desta lei ficam estabelecidos os Macrozoneamentos Ambiental, Urbano e Rural.

Seção II Do Macrozoneamento Ambiental

Art. 26 As Macrozonas Ambientais são trechos do território que concentram espaços representativos do patrimônio natural e tem função precípua de prestar serviços ambientais essenciais para a sustentação da vida urbana das gerações presentes e futuras.

Parágrafo único. O uso e ocupação dessas Macrozonas deverão ser disciplinados de forma equilibrada, com vistas a sua recuperação, preservação, conservação e proteção.

Art. 27 São objetivos gerais do Macrozoneamento Ambiental:

I - Estabelecer diretrizes de controle do uso e ocupação do solo de modo a viabilizar políticas ambientais a serem consideradas nas estratégias do desenvolvimento urbano, conciliando o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a conservação ambiental dos espaços dotados de atributos naturais e/ou simbólicos relevantes do ponto de vista ambiental;

II - Definir indicadores ambientais que orientem a conservação, a preservação e possível ocupação das áreas ambientalmente protegidas, objetivando sua consolidação de forma sustentável através da valorização social com espaços de lazer, de cultura, de preservação de espécies nativas e conservação de ecossistemas em geral;

III - Compatibilizar os planos de parcelamento do solo e os projetos de urbanização com a conservação das áreas de preservação permanente, em especial das faixas de proteção à rede hídrica, preservando a cobertura vegetal dos cursos d'água, a morfologia e as características do solo, bem como protegendo as espécies da fauna e flora representativas da biodiversidade do ambiente.

Art. 28 São objetivos específicos do Macrozoneamento Ambiental:



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

I - preservar, conservar os sistemas naturais proporcionando maior efetividade dos serviços ambientais e das relações funcionais dos ecossistemas;

II - impedir atividades incompatíveis com a conservação e preservação dos ecossistemas, dos recursos naturais e da biodiversidade;

III - garantir a manutenção dos atributos relevantes que compõem a paisagem natural do município, de forma a assegurar os aspectos funcionais dos ecossistemas e a biodiversidade local;

IV - disciplinar e controlar a expansão urbana nos limites das áreas de interesse ambiental;

Art. 29 O Macrozoneamento Ambiental divide-se em três Macrozonas, com características específicas:

I - Macrozona de Proteção Integral;

II - Macrozona de Uso Sustentável;

III - Macrozona de Uso e Manutenção da Drenagem.

§1º Constitui objetivo da Macrozona de Proteção Integral, preservar e proteger áreas de relevância ambiental e a biodiversidade, permitindo-se apenas os usos voltados à pesquisa, ao ecoturismo e à educação ambiental, de acordo com o Sistema Municipal de Unidades de Conservação e legislação vigente.

§2º Constitui objetivo da Macrozona de Uso Sustentável compatibilizar a conservação da natureza com o uso racional dos recursos naturais, possibilitando o desenvolvimento local de modo que valorizem o meio ambiente e favoreça a biodiversidade.

§3º Constitui objetivo da Macrozona de Uso e Manutenção da Drenagem garantir a perenidade dos recursos hídricos, bem como assegurar a drenagem e a infiltração da água no solo no perímetro municipal.

Art. 30 Integram a Macrozona de Proteção Integral:

I - as Áreas de Preservação Permanente;

II - as Unidades de Conservação da categoria de Proteção Integral.

Art. 31 As Áreas de Preservação Permanente no Município de São Luís dividem-se em:

I - manguezais;

II - dunas fixas e vegetação fixadora de dunas;

III - rios naturais perenes e intermitentes e suas margens;

IV - nascentes e/ou “olhos d’água”;

V - entorno das lagoas, lagos e reservatórios d’águas naturais;

VI - reservatório de água do Batatã;

VII - encostas ou parte destas com declividade superior a 45°;



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

§1º São consideradas Áreas de Preservação Permanente, além das descritas nos incisos I ao VIII do Art. 31, todas as previstas nos termos do Código Estadual de Meio Ambiente e do Código Florestal Brasileiro.

§2º Os usos ou intervenções em áreas de preservação permanente obedecerão aos critérios definidos no Código Estadual de Meio Ambiente e no Código Florestal Brasileiro.

§3º Fica estabelecida a faixa de proteção de 100m (cem metros) das falésias a partir da borda do tabuleiro, podendo essas áreas serem utilizadas para uso de lazer, como atividades de contemplação da paisagem, mirantes e caminhadas, com observância a proteção à erosão e dos perigos eminentes.

§4º Compete aos proprietários de terrenos atravessados e/ou limitados por cursos de águas, córregos, riachos canalizados ou não, a sua conservação e limpeza nos trechos compreendidos pelas respectivas divisas, de forma que suas seções de vazão se mantenham sempre desimpedidas.

§5º Quaisquer desvios ou tomadas d'água, modificação de seção de vazão, construção ou reconstrução de muralhas laterais e muros nas margens, no leito ou sobre os cursos d'água, valas, córregos ou riachos canalizados ou não, poderão ser executados pelo poder público ou privado mediante aprovação dos órgãos competentes, sendo proibidas todas as obras ou serviços que venham impedir o livre escoamento das águas.

§6º A não figuração de cursos d'água, rios perenes, rios intermitentes, valas, córregos, riachos e outros acidentes geográficos encontrados nas condições definidas no §5º constitui falta grave, invalidando a aceitação de qualquer projeto, mesmo já licenciado e em execução, devendo a obra ser embargada, incontinentemente, após a constatação dos fatos.

§7º Durante os procedimentos administrativos de obtenção de Autorizações, Alvarás, Certidões ou Licenças a análise técnica *in loco* pelos respectivos órgãos competentes prevalecerá sobre o mapa de Macrozoneamento Ambiental, em caso de divergência entre projeto e base cartográfica oficial.

§8º Nas Áreas de Preservação Permanente, que se encontram em processo de erosão, é permitida a utilização de medidas de controle de erosão e/ou recuperação aprovadas por órgão ambiental competente, o qual determinará as condicionantes necessárias para execução do serviço.

§9º Em obras de interesse público, após avaliação ambiental, podem ser desviados, canalizados ou retificados os cursos d'água, córregos e riachos.

§10 Cabem aos órgãos ambientais competentes a análise e o parecer sobre os projetos em Áreas de Preservação Permanente.



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

Art. 32 Compõem as Unidades de Conservação da categoria de Proteção Integral as seguintes áreas descritas abaixo, criadas nos limites do território municipal em consonância com os Sistemas Nacional, Estadual e Municipal de Unidades de Conservação:

- I - Parque Estadual do Bacanga;
- II - Parque Ecológico da Lagoa da Jansen;
- III - Qualquer outra Unidade de Conservação da categoria Proteção Integral posteriormente criada por meio de instrumento normativo competente.

Art. 33 Constituem a Macrozona de Uso Sustentável:

Art. 34 Enquadram-se nas Unidades de Conservação da Categoria de Uso Sustentável que abrangem os limites do território municipal:

I - as Áreas de Proteção Ambiental - APA:

- a) Maracanã;
- b) Itapiracó;
- c) Upaon-Açu.

II - as Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN:

- a) Jaguarema;
- b) Fazenda Boa Esperança;
- c) Pedreiras.

III - as Áreas de Relevante Interesse Ecológico;

IV - Sítio Santa Eulália

V - Parque Estadual do Rangedor

VI - Qualquer outra Unidade de Conservação da categoria Uso Sustentável, posteriormente criada por meio de instrumento normativo competente.

Parágrafo único. Quaisquer alterações nos limites das Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Parques Urbanos serão incorporadas a esta lei através de decreto municipal.

Art. 35 Os Parques Urbanos Municipais são espaços públicos com predominância de elementos naturais, principalmente cobertura vegetal, destinados à recreação.

§1º O objetivo básico dos Parques Urbanos é compatibilizar a implantação de equipamentos públicos sociais que propiciem o lazer, a educação e o entretenimento ao público e a conservação e valorização dos espaços e paisagens naturais.



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

Luís: §2º Enquadram-se na categoria de Parques Urbanos no Município de São

- I - Parque Temático Quinta do Diamante;
- II - Parque Esportivo e Recreativo do Bom Menino;
- III - Parque Rio das Bicas;
- IV - Parque Ambiental e Recreativo do Itaqui-Bacanga;
- V - Qualquer outro Parque Urbano posteriormente criado pelo poder público.

Art. 36 Qualquer intervenção nas Unidades de Conservação somente será permitida em estrita observância ao Plano de Manejo específico da unidade, devidamente aprovado pelo órgão ambiental competente.

Art. 37 Novos loteamentos que tenham como limite áreas de preservação permanente, unidades de conservação e parque urbano, devem conter vias de circulação, que permitam fiscalização mais efetiva e melhor fruição da área, devendo obedecer às determinações constantes na Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

Parágrafo Único. No ato de criação de novas unidades de conservação ou parque urbano, devem ser previstas vias de circulação em seus limites em comunicação com o sistema viário local, podendo ser de pedestres, ciclovias ou de veículos automotores, desde que não sejam suprimidas áreas de preservação.

Art. 38 Constituem a Macrozona de Uso e Manutenção da Drenagem:

- I - Áreas de Recarga de Aquíferos;
- II - Canais de Escoamento Superficial.

§1º São Consideradas Áreas de Recarga de Aquíferos principalmente as superfícies entre as cotas altimétricas de 40 (quarenta) e 60 (sessenta), identificadas como áreas altas e planas, constituídas de sedimentos arenosos que apresentam alta permeabilidade, indispensáveis para a manutenção dos recursos hídricos do município.

§2º As Áreas de Recarga de Aquíferos deverão receber tratamento especial na Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, com objetivo de se garantir a melhor permeabilidade do solo por mecanismos naturais ou artificiais, nas áreas indicadas no mapa.

§3º Os Canais de Escoamento Superficial correspondem às calhas naturais da superfície do solo formadas pela topografia da bacia hidrográfica por onde o fluxo de água corre quando este se encontra saturado de umidade, e as calhas artificiais da superfície do solo construídas por ações humanas. Tem como objetivo garantir a drenagem das águas pluviais, assegurando o escoamento e a absorção da água nas áreas indicadas no mapa.



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

§4º Os Canais de Escoamento Superficial, quando não coincidirem com as Áreas de Preservação Permanente e/ou Unidades de Conservação de Proteção Integral, cujas legislações específicas predominarão, podem ser urbanizados ou canalizados e utilizados, desde que não sejam obstruídos.

Art. 39 A delimitação das áreas e os instrumentos a serem aplicados para tais fins estão estabelecidos na Tabela I e no Mapa de Macrozoneamento Ambiental, que constitui o Anexo II, partes integrantes desta Lei.

Art. 40 Lei específica regulamentará incentivos fiscais aos proprietários de lotes em áreas urbanizadas que promoverem a criação e manutenção de áreas verdes, jardins ou quintais com área permeável e/ou implantação de outros projetos de uso sustentável.

Seção III Do Macrozoneamento Urbano

Art. 41 O macrozoneamento urbano de São Luís tem por objetivo determinar as diferentes políticas de intervenção no solo urbano, por parte do poder público e dos agentes privados, no sentido de assegurar a função social da cidade e da propriedade privada, orientar o ordenamento do solo urbano e estabelecer as bases para aplicação dos instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade em consonância com as políticas públicas municipais previstas neste Plano Diretor.

Art. 42 Na área urbana de São Luís ficam estabelecidas as seguintes macrozonas:

- I - Macrozona de Requalificação Urbana;
- II - Macrozona Consolidada;
- III - Macrozona em Consolidação - 1;
- IV - Macrozona em Consolidação - 2;
- V – Macrozona de Qualificação.

Art. 43 A Macrozona de Requalificação Urbana é composta por áreas que passaram pelo processo de consolidação e atualmente sofrem esvaziamento populacional e/ou desvalorização imobiliária, necessitando de investimentos que recuperem seus usos e promovam as atividades de comércio, serviços e habitações de interesse social, preservando os imóveis de valor cultural, reorganizando a infraestrutura e o transporte coletivo.

Art. 44 A Macrozona Consolidada é composta por áreas adensadas, com poucos vazios urbanos, que apresentam boas condições de infraestrutura e urbanização, podendo apresentar, em alguns trechos, saturação da malha viária e aumento das construções verticais.



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

Art. 45 A Macrozona em Consolidação - 1 é composta por áreas habitadas por população de renda média e alta e com bom nível de escolaridade. São áreas que dispõem ainda de espaços urbanos com potencial para adensamento e verticalização, possuem certa qualidade urbanística, embora apresentem infraestrutura incompleta, são valorizadas no mercado imobiliário pela facilidade de acesso, pelo potencial paisagístico e ambiental, sendo atrativas para novos investimentos públicos e privados.

Art. 46 A Macrozona em Consolidação - 2 é composta por áreas que apresentam vazios urbanos significativos propícios à expansão e ao adensamento, possuindo áreas em condições favoráveis à atração de investimentos imobiliários privados, mas que ainda necessitam de qualificação urbanística para complementação do tecido urbano e de um melhor aproveitamento do potencial paisagístico para efetivação da função social da propriedade.

Art. 47 A Macrozona de Qualificação é composta por áreas habitadas, predominantemente, por população de baixa renda e baixo nível de escolaridade, com grande concentração de assentamentos espontâneos, que apresentam infraestrutura básica incompleta e deficiência de equipamentos e serviços urbanos, necessitando de investimentos públicos para fins de regularização fundiária, implantação de programas de habitação popular e equipamentos públicos que melhorem o padrão de qualidade de vida dos moradores.

Art. 48 A delimitação das áreas e os instrumentos a serem aplicados estão estabelecidos nas Tabelas de 1 a 5, e no Mapa de Macrozoneamento Urbano, Anexo III, parte integrante desta Lei.

Seção IV Do Macrozoneamento Rural

Art. 49 O Macrozoneamento Rural tem por objetivo identificar partes do território do município onde estão situadas as áreas de produção, extração e processamento, destinadas às atividades agrícolas, aquícolas, pesqueiras, pecuárias, extrativistas e agroindustriais.

Art. 50 O Macrozoneamento Rural abrangerá cinco áreas com características específicas:

- I – Áreas de Produção Agrícola;
- II – Áreas de Criação de Pequenos Animais;
- III – Áreas de Pesca;
- IV – Áreas de Extração de Recursos Vegetal e Mineral;
- V – Áreas de Processamento Agroindustrial.

Parágrafo único. Para viabilização do Macrozoneamento Rural deverão ser realizados os zoneamentos específicos discriminados nos incisos do artigo anterior.



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

TÍTULO V - DA POLÍTICA DE ACESSIBILIDADE UNIVERSAL E DA POLÍTICA DE MOBILIDADE

CAPÍTULO I Das Definições

Art. 51 Para efeito da Política de Acessibilidade Universal e da Política de Mobilidade ficam estabelecidas as seguintes definições:

I - ACESSIBILIDADE UNIVERSAL é diretriz básica para todas as intervenções relacionadas ao Sistema de Mobilidade, garantindo o acesso de todas as pessoas e animais, observando as disposições do Código de Posturas, ao conjunto de infraestrutura do mobiliário urbano, veículos e equipamentos utilizados para os deslocamentos, possibilitando a todos, o acesso com segurança e autonomia, total ou assistida, dos sistemas que compõem o Sistema de Mobilidade por pessoa, inclusive com deficiência ou mobilidade reduzida, ao processo produtivo, serviços e aos bens e lazer;

II - BARREIRA é qualquer entrave ou obstáculo atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros, classificadas em:

- a) barreiras urbanísticas: as existentes nas vias públicas e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo;
- b) barreiras arquitetônicas: as existentes nos edifícios públicos e privados;
- c) barreiras nos transportes: as existentes nos serviços de transportes;
- d) barreiras nas comunicações e informações: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens por intermédio dos sistemas de comunicação e de tecnologia da informação.

III - PESSOA COM DEFICIÊNCIA é aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas;

IV - PESSOA COM MOBILIDADE REDUZIDA é aquela que tenha, por qualquer motivo, dificuldade de movimentação, permanente ou temporária, gerando redução efetiva da mobilidade, da flexibilidade, da coordenação motora ou da percepção, incluindo idoso, gestante, lactante, pessoa com criança de colo e obeso;

V - MOBILIÁRIO URBANO: conjunto de objetos existentes nas vias e nos espaços públicos, superpostos ou adicionados aos elementos de urbanização ou de edificação, de forma que sua modificação ou seu traslado não provoque alterações substanciais nesses elementos, tais como semáforos, postes de sinalização e similares, terminais e pontos de acesso coletivo às telecomunicações, fontes de água, lixeiras, toldos, marquises, bancos, quiosques e quaisquer outros de natureza análoga;

VI - DESENHO UNIVERSAL é a concepção de espaços, artefatos e produtos que visa atender, simultaneamente, às pessoas com diferentes características



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

antropométricas e sensoriais, de forma autônoma, segura e confortável, constituindo-se nos elementos ou soluções que compõem a acessibilidade.

CAPÍTULO II Da Acessibilidade

Art. 52 A promoção da política de acessibilidade urbana e rural é função pública, cabendo ainda ao Poder Público a fiscalização para a sua efetivação e se destinada a garantir o acesso de todas as pessoas e animais, ao conjunto de infraestrutura mobiliário urbano e rural, veículos e equipamentos utilizados para os deslocamentos, possibilitando a todos, o acesso com segurança e autonomia ao processo produtivo, serviços e aos bens e lazer.

Parágrafo único. Na promoção da acessibilidade deverão ser observadas as regras específicas previstas na legislação federal, estadual e municipal, assim como as normas técnicas editadas pelos órgãos competentes, dentre as quais as de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

Art. 53 A acessibilidade obedecerá aos princípios de adequação e adaptabilidade para pessoas com deficiências e/ou com mobilidade reduzida.

Art. 54 As políticas públicas relativas à acessibilidade devem ser prioritariamente orientadas para a inclusão social e responder às demandas da população em termos de equidade, segurança, conforto e autonomia.

Art. 55 A política de acessibilidade do Município de São Luís se destina a garantir o acesso de todas as pessoas aos equipamentos, meios de transporte e de comunicação e espaços de uso público, visando assegurar os direitos fundamentais da pessoa, priorizando as com deficiências e/ou com mobilidade reduzida.

Art. 56 A Política de Acessibilidade será implementada pela Comissão Permanente de Acessibilidade – CPA, sob coordenação da Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação – SEMURH e constituída por representantes do Poder Público Municipal através de titulares e suplentes e da Sociedade Civil Organizada, em conformidade com legislação específica.

Art. 57 Os serviços e equipamentos urbanos públicos e privados e a rede de comércio e serviços estabelecidos no Município de São Luís terão que disponibilizar serviços e informativos em braile e intérprete de libras.

Art. 58 O Poder Público Municipal desenvolverá e estimulará a promoção de campanhas educativas de sensibilização e qualificação de pessoas sobre as questões ligadas à acessibilidade, envolvendo principalmente as atividades de:

- I - transporte público;
- II - hospitais;



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

- III - órgãos públicos;
- IV - instituições de ensino, bancárias e comerciais.

Art. 59 O Município de São Luís regulamentará a construção, reconstrução e adaptação de vias e calçadas de forma a adequá-las dentro das normas técnicas de acessibilidade, impedindo o uso indevido e/ou a utilização de quaisquer obstáculos, fixos ou móveis, que comprometam o livre trânsito de pessoas, priorizando aquelas com deficiências e/ou mobilidade reduzida.

Art. 60 Os empreendimentos já existentes deverão ser adequados às normas técnicas previstas na legislação, de forma a garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

Parágrafo único. Os imóveis tombados incorrem na exigência deste artigo, ouvindo-se, para proceder às adaptações necessárias, os respectivos órgãos de proteção do patrimônio cultural federal, estadual e municipal.

CAPÍTULO III Da Política de Mobilidade

Art. 61 Entende-se por Sistema de Mobilidade como o conjunto coordenado dos modos de transporte, serviços, equipamentos, infraestruturas e instalações operacionais necessários à ampla mobilidade de pessoas e deslocamento de cargas pelo território municipal, visando garantir a segurança, a qualidade dos serviços, a proteção de todos os usuários e uma maior sustentabilidade ambiental.

Art. 62 A Política de mobilidade no seu elemento estruturador do território municipal tem por objetivos promover:

- I - desenvolvimento urbano, integrando-se nas políticas de uso do solo e atendendo às características de cada macrozona;
- II - garantir que todo cidadão tenha acesso homogêneo ao território, com o custo compatível, assegurando a participação da população nas decisões, por meio das instâncias de controle social e consultas públicas.
- III - melhoria das condições de mobilidade da população, com conforto, segurança e modicidade, incluindo os grupos de mobilidade reduzida;
- IV - melhoria nas condições de interligação entre diferentes regiões do Município;
- V- priorização do pedestre sobre todos os modos de transporte, os não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado.
- VI - redução do tempo de viagem entre os municípios da ilha;
- VII - melhoria das condições de integração entre os diferentes modais de transporte;
- VIII - promoção do desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas no município,



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

incluindo a redução dos acidentes de trânsito, emissões de poluentes, poluição sonora e deterioração do patrimônio edificado;

IX - melhoria das condições de circulação das cargas no Município com definição de horários e caracterização de veículos e tipos de carga.

Seção I Disposições Gerais

Art. 63 Deverão ser realizadas alterações institucionais e de regulação no Sistema de Transporte Municipal vigente, visando a:

I - a regulamentação de todos os serviços de transporte do Município com vistas à adoção de modelos institucionais e regulatórios do sistema de transporte público de passageiros que propicie a universalização do atendimento ao usuário, a modicidade da tarifa, o equilíbrio financeiro da concessão, a disputa pelo mercado e a eficácia do serviço;

II - a ampla e irrestrita participação da população na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento municipal, assegurando que os diversos setores da sociedade tenham igual oportunidade de expressar suas opiniões e de tomar parte dos processos decisórios;

III - o fortalecimento do controle social sobre o sistema de mobilidade urbana, garantindo aos seus usuários uma maior participação nas esferas de decisão e no acesso às informações gerenciais, através da criação do Conselho Municipal de Mobilidade Urbana em um prazo de 60 (sessenta) dias, após a publicação desta lei;

IV - a articulação e integração com o sistema de transportes coletivos dos municípios da ilha de São Luís;

V - a ampla divulgação das informações por meio da formulação de relatórios anuais a serem disponibilizados no site da Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte.

Seção II Do Trânsito e Transporte

Art. 64 A Política Municipal de Mobilidade padronizada e hierarquizada tem por finalidade orientar as ações de circulação, modos, serviços e infraestrutura viária e de transporte, garantindo os deslocamentos de pessoas e cargas em seu território para atender as necessidades atuais e futuras de mobilidade da população de São Luís.

Art. 65 Compõem a Política de Mobilidade os seguintes sistemas:

I – Sistema de Circulação – compreende ações de estímulo de circulação a pé e ao uso de bicicleta, contemplando a iluminação de travessias e de calçadas, a sinalização indicativa para o pedestre e para o ciclista, bem como ações educativas focadas em segurança, implantação de paraciclos, bicicletários e sistema de informação para o deslocamento por bicicletas, dentre outras a serem estruturadas pelos seguintes planos:

a) Plano de Caminhabilidade;



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

- b) Plano Cicloviário;
- c) Planos de Muros e Calçadas.

II – Sistema Municipal de Transporte padronizado e hierarquizado – compreende ações que visem à criação de medidas de desestímulo a utilização de transporte individual motorizado, orientando-se pelo desenvolvimento do sistema de transporte coletivo do ponto de vista quantitativo e qualitativo, constituído pelo serviço de transporte de passageiros e de cargas, abrigos, estações de passageiros e operadores de serviços. Serão estruturados pelos seguintes planos:

- a) Plano de Transporte e Terminais de Integração de Passageiros;
- b) Planos de Transportes de Cargas e Terminais Multimodais.

III – Sistema de Trânsito padronizado e hierarquizado – compreende a reestruturação da atividade fiscalizatória com ênfase na garantia da segurança, orientação aos usuários e operação do trânsito, sujeitando-os às sanções e penalidades previstas no Código de Trânsito Brasileiro e legislação aplicável.

IV - Sistema Municipal de Viação - constituído pela infraestrutura física das vias terrestres que compõem a malha viária, por onde circulam pedestres, ciclistas, veículos e animais.

§1º Os Sistemas da Política de Mobilidade visam promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas no município, através do Plano de Mobilidade com dados e metas específicas para cada ação.

§2º Para o alcance e instrumentalização da Política Municipal de Mobilidade Urbana, compete ao Poder Público elaborar, de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/12), o Plano de Mobilidade Urbana a ser integrado e compatibilizado com o Plano Diretor no prazo de um ano após a entrada em vigor desta Lei, bem como com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana, no prazo de três anos.

Art. 66 O Plano de Mobilidade Urbana contemplará:

- I – os objetivos estratégicos coerentes com os princípios e diretrizes da Política Municipal de Mobilidade Urbana;
- II – as metas de curto, médio e longo prazo;
- III – os indicadores de desenvolvimento do sistema de mobilidade urbana;
- IV – ações e políticas que associem o uso e ocupação do solo à capacidade de transporte;
- V – medidas que contribuam para diminuição do impacto ambiental do sistema de mobilidade urbana, tanto na redução de emissões de poluentes locais e globais quanto na diminuição do impacto nas áreas e atividades urbanas, bem como para racionalização da matriz de transportes do município, priorizando os modos de transportes que acarretam menor impacto ambiental.



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

Parágrafo Único. O Plano de Mobilidade terá validade de dez anos e deverá ser revisto em até cinco anos, oportunizando a efetiva participação social imprescindível para a sua alteração e complementação.

Subseção I Dos Objetivos

Art. 67 Constituem objetivos do Sistema de Circulação:

I - garantir e melhorar a circulação de pessoas e o transporte coletivo, proporcionando deslocamentos interbairros que atendam às necessidades da população em todo o território municipal;

II – desenvolver estudo de viabilidade de implantação de áreas de pedestrianismo no município;

III – implantar ciclovias, ciclorotas e bicicletários distribuídos pelo município, especialmente nos terminais de integração de passageiros, priorizando a integração intermodal;

IV – ampliar e aperfeiçoar a participação da sociedade na gestão e fiscalização do controle do sistema de transporte, garantindo a gestão democrática, a transparência administrativa e o direito à informação;

V - priorizar a circulação do transporte coletivo em detrimento do transporte individual motorizado;

VI - reduzir os impactos dos transportes de bens e serviços sobre a circulação de pessoas e meio ambiente.

VII - aumentar a acessibilidade e mobilidade da população de baixa renda;

VIII - proporcionar segurança e conforto no deslocamento das pessoas com redução de tempo e custo, através de um tratamento urbanístico adequado nas vias do Município;

IX - elaborar relatório de indicadores para redução das distâncias a percorrer, dos tempos de viagem, dos custos operacionais, das necessidades de deslocamentos, do consumo energético e do impacto ambiental no transporte coletivo;

X - avaliar permanentemente a malha viária, para identificação da necessidade de implantação de novas vias, pontes, viadutos, obras de arte viárias e outras intervenções;

XI - padronizar e readequar as vias da cidade com passeios, calçadas e rebaixos para pessoas com deficiências e/ou mobilidade reduzida, em concordância com o Plano de Caminhabilidade a ser elaborado no prazo de 02 (dois) anos da publicação desta lei;

XII - buscar a prevenção de acidentes por meio da promoção da educação para o trânsito;

XIII - padronizar e expandir o mobiliário urbano relativo ao trânsito, como abrigos e sinalizações legíveis para todos, inclusive às pessoas com deficiência;

XIV - utilizar medidas de engenharia de tráfego com o objetivo de disciplinar o uso do espaço entre pedestres, bicicletas e veículos;

XVIII - promover medidas reguladoras para o uso de veículos de propulsão humana e tração animal;



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

Art. 68 Constituem objetivos do Sistema Municipal de Transportes:

- I - garantir a universalidade do transporte público;
- II - Ampliar a integração física, operacional e tarifária do transporte coletivo, levando em consideração às demandas da zona rural e, além de promover a sua compatibilização com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana em até cinco anos;
- III - Desestimular o Transporte individual motorizado e, de modo articulado, melhorar o transporte coletivo, fomentando sua utilização;
- IV - Promover ações educativas centradas no objetivo de mudança da percepção da população quanto aos usos do Transporte individual;
- V - Estabelecer uma política tarifária que garanta o amplo acesso da população ao transporte público e o equilíbrio econômico e financeiro do Sistema;
- VI - Realizar estudos para elaboração de um Plano de Mobilidade para a Área Central priorizando a Mobilidade Ativa e os Meios de Transporte não motorizados, de modo que haja preservação do patrimônio cultural edificado e harmonia com a paisagem urbana;
- VII - Realizar de forma constante a manutenção da infraestrutura dos abrigos e paradas, com a utilização de recursos públicos e parcerias privadas, de modo a propiciar à população segurança e conforto;
- VIII - Manter atualizada as informações acerca do transporte público coletivo, de modo a propiciar de forma ampla, objetiva e atrativa sua divulgação nos pontos de paradas e nos terminais de integração;
- IX - promover e possibilitar às pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida condições adequadas e seguras de acessibilidade aos meios de transporte;
- X - Prever a Concessão do Transporte Público Coletivo de formação continuada para os operadores dos Transportes Coletivos, a fim de promover o reconhecimento do espaço público como bem comum, com vistas à segurança nos deslocamentos para promoção de saúde e garantia da vida;
- XI - Considerar a bicicleta como um modo significativo de transporte no Município, inserida em planos e programas, a serem desenvolvidos ou implementados, por meio do plano de ciclovias a ser revisado, no prazo de 1 (um) ano após a publicação desta Lei;
- XII - incentivar a implantação gradativa de ônibus movidos à fonte de energia limpa, de modo a respeitar os índices de qualidade ambiental definidos pela legislação do órgão técnico competente;
- XIII - sistematizar medidas no sentido de promover um estudo periódico dos indicadores de qualidade de trânsito, pesquisas origem/destino (O/D) e pesquisa de sobe/desce (S/D) no sistema de transporte coletivo.

Art. 69 Constituem objetivos do Plano de Transportes de Carga e de Terminais Multimodais:

- I - garantir o abastecimento, distribuição de bens e produtos na cidade de São Luís, equacionando o sistema de movimentação e armazenamento de cargas, de modo



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

a reduzir seus impactos sobre a circulação de pessoas, o meio ambiente e ao Patrimônio Arquitetônico e Cultural;

II - regulamentar os locais e horários de carga e descarga no Município;

III - estruturar, hierarquizar e regulamentar a rede multimodal de transporte de carga, compartilhando ou não o viário com o trânsito em geral;

IV - incorporar a gestão mista de riscos, público e privado, ao planejamento do setor, envolvendo avaliação de danos, protocolos de operações de carga descarga e transporte, locais e períodos de livre trânsito, monitoramento, planos de contingenciamento e emergência;

V - atualizar, adequar e fiscalizar o transporte de cargas perigosas no território municipal e definir as normas incidentes sobre as operações de transporte de cargas perigosas e especiais nos diversos modais;

VI - definir política de distribuição de cargas fracionadas nas zonas de centralidades do município, com a utilização dos veículos urbanos de carga (VUC), caminhonetes e ou caminhões para até 04 (quatro) toneladas de carga útil;

VII - prever no Plano de Mobilidade da Área Central os horários de carga e descarga bem como a preferência pela utilização dos veículos urbanos de cargas (VUC), caminhonetes e ou caminhões para até 04 (quatro) toneladas de carga útil.

Art. 70 Constituem objetivos do Sistema de Trânsito:

I - Garantir espaços adequados e de direitos preferenciais aos pedestres nas intervenções nos sistemas de mobilidade;

II - Promover a modernização tecnológica dos equipamentos de monitoramento, controle do tráfego e orientação aos usuários, com vistas à melhoria da segurança no trânsito;

III - Desenvolver projetos de educação no trânsito, com foco nos públicos mais vulneráveis, em especial, os pedestres, os idosos, os ciclistas, os motociclistas e os jovens condutores;

IV - Priorizar iniciativas e intervenções em projetos e iniciativas que potencializam a segurança no trânsito;

V - Exigir a destinação de área exclusiva para o estacionamento de bicicletas nos estacionamentos dos estabelecimentos comerciais, institucionais, de ensino, hospitalares, bancários, aeroportos, rodoviárias, portos e congêneres, conforme a Lei Estadual n. 10.196/2015;

VI - implantar e manter a operação do sistema de sinalização vertical e horizontal, dos dispositivos e equipamentos de controle viário, obedecendo aos parâmetros técnicos do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9503/1997);

VII - modernizar a rede semaforica, o enterramento das redes aéreas, e aprimorar a sinalização vertical e horizontal em todo o Sistema Viário, de modo a promover a acessibilidade.

Art. 71 Constituem objetivos do Sistema Municipal de Viação:



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

I - promover a continuidade da malha viária através do planejamento, execução e manutenção, de modo a garantir a qualidade das vias, o conforto e a segurança dos usuários;

II - ampliar a estrutura das vias existentes para implantação de faixas exclusivas para o transporte coletivo, a fim de viabilizar maior fluidez na circulação e capacidade dos corredores;

III - ampliar a estrutura das vias existentes para implantação de ciclovias, ciclofaixas, bicicletários e paraciclos distribuídos pelo município, priorizando a intermodalidade;

IV - garantir um tratamento urbanístico adequado nas principais vias do Município, com ênfase na acessibilidade, iluminação pública e arborização;

V - avaliar permanentemente e promover a manutenção da malha viária existente;

VI - promover a retirada de obstáculos e disciplinar a implantação de mobiliário urbano ao longo das vias;

VII - melhorar a qualidade do tráfego e da mobilidade, através do desenvolvimento de campanhas educativas, medidas de engenharia e fiscalização;

Subseção II Das Diretrizes

Art. 72 Constituem diretrizes aplicáveis à Política de Mobilidade:

I - Priorizar os pedestres e os modos de transporte não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;

II - priorizar a circulação do transporte coletivo sobre o transporte individual motorizado na ordenação do sistema viário;

III - promover os modos não motorizados como meio de transporte, em especial o uso de bicicletas, por meio da criação de ciclovias e ciclorotas;

IV - promover ampla participação de setores da sociedade civil em todas as fases do planejamento e gestão da mobilidade urbana;

V - articular todos os meios de transporte que operam numa rede única, de alcance total no Município, integrada, física e operacionalmente;

VI - implementar soluções para a travessia de pedestres, com segurança, nas vias e corredores da cidade;

VII - universalizar o acesso ao transporte público, em especial à pessoas com deficiência, e pessoas de baixa renda;

VIII - criar medidas de desestímulo à utilização do transporte individual motorizado;

IX - implantar dispositivos de acalçamento do tráfego, principalmente na área Central e outras áreas de intenso fluxo de pedestres.

X - integrar os diversos meios de transporte;

XI - elaborar o Plano Municipal de Mobilidade Urbana, em observância à Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei n. 12.587/2012, oportunizando a participação da sociedade.



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

XII - compatibilizar e atualizar a legislação existente com as diretrizes urbanísticas estabelecidas no Plano Diretor do Município e na política de transporte, como as leis relacionadas a polos geradores de tráfego e muros e calçadas;

XIII - prever a análise, avaliação e monitoramento do plano municipal de mobilidade de forma participativa em todas as etapas do processo.

XIV - integrar com a Política Municipal de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento, meio ambiente, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito do Município;

XV - adequar a oferta de transportes à demanda, compatibilizando seus efeitos indutores com os objetivos e diretrizes de uso e ocupação do solo, contribuindo, em especial, para a requalificação dos espaços municipais e fortalecimento de centros de bairros;

XVI - estabelecer instrumentos de controle da oferta de vagas de estacionamento em áreas públicas e privadas;

XVII - priorizar intervenções nos sistemas de trânsito e viação que estimulem o uso de modos de transporte ativo e do transporte público coletivo sobre a fluidez dos veículos motorizados;

XVIII - priorizar os projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado;

XIX - priorizar o investimento público destinado à melhoria e expansão do sistema viário para a implementação da rede estruturante de transporte público coletivo;

XX - dar tratamento urbanístico adequado às vias da rede estrutural e corredores de transportes, de modo a garantir a segurança dos cidadãos e a preservação do patrimônio histórico, ambiental, cultural, paisagístico, urbanístico e arquitetônico da cidade;

XXI - Integrar com a política metropolitana e respectivas políticas setoriais, de forma a assegurar melhores condições de mobilidade, acessibilidade e conectividade em todo o espaço urbano e contribuir para seu aprimoramento em âmbito metropolitano;

XXII - exigir e fiscalizar o uso de tecnologias veiculares no transporte público coletivo que reduzam a poluição ambiental e elevem as condições de conforto e segurança dos passageiros e transeuntes;

XXIII - Promover o amplo acesso às informações sobre a Política de Mobilidade nos canais físicos e eletrônicos de comunicação da Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes (SMTT);

XXIV - estimular a formação e especialização de técnicos na área de mobilidade, estabelecendo e ampliando parcerias com universidades, instituições e centros de pesquisa;

XXV - estimular a contratação da modalidade concurso de projetos arquitetônicos para execução de obras públicas, em observância às atribuições específicas do profissional arquiteto e urbanista, presentes na lei nº 12.378/2010.

Subseção III Das Estratégias

Art. 73 A Política Municipal de Mobilidade contemplará os seguintes objetivos estratégicos:



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

I - revisar o Plano de Mobilidade do Município no prazo de um ano, após a publicação desta lei;

II - criar o conselho municipal de mobilidade urbana como instrumento colegiado de controle social sobre o sistema de mobilidade urbana, com participação da sociedade, de forma paritária, em um prazo de 90 (noventa) dias, prorrogáveis por no máximo, 30 (trinta) dias após a publicação desta lei;

III - criar programa para realizar intervenções no sistema de trânsito e viação que estimulem o pedestrianismo, o uso de bicicletas e o uso do transporte público coletivo;

IV - promover ações educativas centradas no objetivo de mudança da percepção da população quanto aos usos do transporte individual e do coletivo;

V - monitorar de forma sistemática o grau de satisfação da população em relação aos serviços de transporte e trânsito e instrumentalizá-los em relatórios quinquenais;

VI - promover a capacitação dos agentes de trânsito de forma periódica, por meio de cursos, oficina e seminários.

Art. 74 Com vistas a atingir os objetivos previstos no Sistema de Circulação, artigo 67, são previstas às seguintes estratégias:

I - elaboração dos Planos de Caminhabilidade, Plano de Ciclovias e Plano de Muros e Calçadas, previstos no Art. 65, em até 02 (dois) anos após a entrada em vigor desta lei e integrá-los ao Plano de Mobilidade do Município;

II - criar programas de adaptação dos logradouros para melhorar as condições de circulação de pedestres e de grupos específicos, como idosos, pessoas com deficiência, crianças e outros com mobilidade reduzida;

III - ampliar o número de faixas de pedestre e de calçadas;

IV - priorizar a construção de áreas de pedestrianismo e ciclovias nos projetos executados pela Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes;

V - implantar sistema cicloviário integrado no município com a construção de ciclovias e ciclofaixas;

VI - realizar a manutenção das estruturas cicloviárias existentes, promovendo a revitalização da sinalização e da infraestrutura;

VII - instalar sinalização horizontal e vertical específica para ciclistas;

VIII - realizar a integração de outros modos de transporte ativo ao sistema de transporte coletivo.

IX - realizar programa de promoção do uso da bicicleta em escolas, faculdades, centros de culturas e outros, por meio, de intervenção no sistema viário em projetos de parceria público/privado para a redução das faixas de velocidade no entorno.

Art. 75 Com vistas a atingir os objetivos previstos no Sistema Municipal de Transportes, artigo 68, são previstas às seguintes estratégias:

I - elaborar os Planos de Transportes e Terminais de Integração de Passageiros, e o Plano de Transportes de Cargas e Multimodais, previstos no Art. 65,



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

inciso II, em até 02 (dois) anos após a entrada em vigor desta lei;

II - ampliar os corredores exclusivos, segregados e de faixas exclusivas de ônibus, reservando espaço no viário estrutural para os deslocamentos de coletivos, conforme demanda de transporte, capacidade e função da via;

III - manter o Sistema de Bilhetagem Automática na rede de transporte, de forma a permitir a implantação de uma política de integração tarifária justa para o usuário e eficiente para o sistema;

III - tornar a frota de veículos do sistema de transporte público coletivo adaptada de acordo com as normas técnicas compatíveis aos usuários com deficiência e/ou mobilidade reduzida;

IV - exigir das empresas concessionárias do transporte coletivo a disponibilização da quantidade necessária de assentos exclusivos para pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida;

V- implementar projeto de sinalização do sistema de transporte público coletivo em pontos de parada e terminais de integração;

VI - implantar mobiliário adequado para os usuários de transporte coletivo, considerando os aspectos ergonômicos, de conforto e segurança;

VII - desenvolver projeto de site e aprimorar o aplicativo existente de forma a facilitar o acesso a informações sobre o sistema de transporte público coletivo e integrá-lo com a Região Metropolitana;

VIII - criar canal de transparência sobre a concessão de transporte público coletivo;

IX - monitorar a evolução tecnológica dos meios de transporte e exigir a adoção de tecnologias menos poluentes pelos concessionários de serviços de transporte público;

X - atuar de forma articulada com órgãos reguladores e gestores do meio ambiente, com vistas a reduzir as emissões veiculares e a poluição sonora e visual;

XI - elaborar relatórios quinquenais indicando a emissão de gases poluentes pela frota de veículos, relacionando-os com os impactos ao Meio Ambiente e à qualidade de vida das pessoas;

XII - realizar estudos de identificação da demanda e posterior instalação e regulamentação de sistema alternativo de transporte coletivo;

XIII - regulamentar a circulação e vistoria de ônibus fretados;

XIV - regular o transporte de Cargas perigosas e inflamáveis, por meio de cooperação técnica com outras secretarias e Universidades, instituindo normas para sua circulação, no prazo de 02 (dois) anos.

Art. 76 Com vistas a atingir os objetivos previstos no Sistema de Trânsito, artigo 70, são previstas às seguintes estratégias:

I - priorizar a ordenação da circulação dos pedestres e ciclistas;

II - reestruturar a atividade fiscalizatória com ênfase na garantia da segurança, orientação aos usuários e operação de trânsito;

III - promover a modernização tecnológica dos equipamentos de monitoramento, controle do tráfego e orientação aos usuários;

IV - priorizar iniciativas, projetos e investimentos que potencializem a



PREFEITURA DE SÃO LUÍS

segurança no trânsito;

V - elaborar relatórios indicativos dos índices de mortalidade no trânsito e dos acidentes incapacitantes, relacionando-os com a porcentagem de comprometimento do orçamento municipal e disponibilizá-los no portal eletrônico da Secretaria Municipal de Trânsito e Transportes (SMTT);

VI - instituir programa permanente de educação para o trânsito, com ações periódicas de segurança, e promoção da paz no trânsito.

Art. 77 Com vistas a atingir os objetivos previstos no Sistema Municipal de Viação, artigo 71, são previstas às seguintes estratégias:

I - disciplinar a oferta de locais de estacionamento, em áreas públicas e privadas, de modo compatível com as propostas de uso e ocupação do solo, sistema viário e as condições ambientais, facilitando o estacionamento de veículos e bicicletas e restringindo o estacionamento de veículos motorizados individuais em áreas de uso público e junto aos terminais e estações de transporte público;

II - disponibilizar nas vias públicas vagas de estacionamento, embarque e desembarque para pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida com a opção de utilização das vagas destinadas para táxi;

III - implantar novas vias ou melhoramentos viários em áreas em que o sistema viário estrutural se apresente insuficiente, em função do transporte coletivo;

IV - garantir a valorização do espaço urbano nas intervenções de Mobilidade, atuando em parceria com os demais órgãos e entidades da administração pública;

V - pavimentar em concreto armado o leito carroçável junto às paradas de ônibus nos pontos de embarque e desembarque (PEDs) de passageiros;

VI - implantar gradativamente semáforos sonoros nos principais cruzamentos viários da cidade, para a segurança da locomoção das pessoas portadoras de deficiência visual;

VII - regulamentar a circulação e vistoria de ônibus fretados;

VIII - operar o sistema viário priorizando o transporte coletivo, em especial na área consolidada, respeitadas as peculiaridades das vias de caráter eminentemente residencial;

IX - garantir que as intervenções físicas nas vias sejam sempre precedidas de estudos de geotécnica, drenagem, circulação de tráfego e pavimentação.

TÍTULO VI – DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO

Art. 78 O Poder Público Municipal, seja na condição de agente executor ou fiscalizador, será responsável pela questão habitacional, com a persecução dos seguintes objetivos:

I – democratizar o acesso da população a terra regularizada, urbanizada e a moradia, respeitando os princípios constitucionais que instituem a moradia digna como de direito de todos, neste caso através de duas linhas de atuação básicas:

ANEXO B – Ata da 8ª Reunião Técnica Extraordinária do CONCID.

ASSINADO DIA 28.03.18



Prefeitura de São Luís
 Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento
 Ata da 8ª Reunião Extraordinária do Conselho da Cidade de São Luís
 Mandato 2017/2020 - ANO 2018
 Local: São Luís, MA, Auditório da Escola de Governo - EGEM
 Data: 07/03/2018 Horário: 14:30 h Quórum: qualificado

REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA CONCID

Pauta: 8ª Reunião Técnica para discutir pendências relativas aos artigos 15, 19, 20, 21 do Título III (política rural), artigo 26 e 30 (que tratam sobre recarga de aquífero, canais de escoamento artificial) do Título IV do Plano Diretor; aprovação de Atas e revisão do calendário de reuniões técnicas.

No dia sete de março de dois mil e dezoito, às quatorze horas e trinta minutos no auditório da Escola de Governo – EGEM, realizou-se a oitava reunião técnica do Conselho da Cidade de São Luís – CONCID, em obediência ao Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre a Prefeitura de São Luís e o Ministério Público Estadual. Compareceram à reunião os conselheiros apresentados na lista em anexo. A reunião iniciou-se com a saudação do presidente em exercício do Conselho, o Senhor *Gustavo Marques (SEMPE)* que, em seguida, descreveu os assuntos da pauta. Logo após, franqueou a palavra àqueles que desejassem fazer algum informe. O Conselheiro Horácio Antunes (UFMA) pediu a palavra para justificar as ausências dos Conselheiros Tito Carvalho (IFMA) e Alberto Cantanhede (COFREM). O Conselheiro Benedito de Jesus (Comitê Rio da Bicas e Bacanga) pediu a palavra para justificar a ausência da Conselheira Janete Araújo Amorim (UEMP). O Conselheiro Josuel Silvestre (ACIB) pediu a palavra para destacar que sejam tomadas providências para o funcionamento dos Comitês Técnicos, para que eles subsidiem e fomentem as discussões de revisão do Plano Diretor, do contrário ele solicitará o seu desligamento do Comitê de Meio Ambiente. A conselheira titular do STIU, Suely Gonçalves por sua vez destacou que as atividades do Conselho da Cidade tem girado tão somente em torno das pautas do Plano Diretor e que é preciso que as Reuniões Ordinárias sejam retomadas para a discussão de outras pautas importantes. Reforçou a necessidade do funcionamento dos Comitês Técnicos e questionou que as convocatórias não estão sendo feitas em tempo hábil, o que dificulta a leituras das atas e outros documentos indispensáveis para que os Conselheiros estejam cientes da pauta e devidamente preparados para os debates, em respeito e cumprimento ao Regimento Interno do CONCID. O Presidente Gustavo Marques (SEMPE) sugeriu que os Conselheiros apresentassem proposições de pautas para as reuniões dos Comitês Técnicos. O Conselheiro José Francisco Diniz (MNLM) ressaltou que é preciso saber quem são os coordenadores de cada comitê, para então dialogar e construir as pautas. A este respeito, o Conselheiro titular do INCID, José Marcelo do Espírito Santo, esclareceu que os coordenadores são os titulares das Secretarias Municipais, cujos nomes são de

James!

meant

*para
Bicas*

As

DF Diniz

2018

2018

[Handwritten signatures and initials]



conhecimento de todos. O Conselheiro titular da UFMA, Horácio Antunes, pediu a palavra para enfatizar o atraso no envio da convocatória, o que configura descumprimento regimental e sugeriu o cancelamento da reunião. Por outro lado, o Conselheiro José Marcelo do Espírito Santo (INCID) manifestou-se lembrando que as reuniões técnicas tratam-se de um calendário extraordinário de encontros semanais, o que inviabiliza a realização da convocatória com antecedências de dez dias, conforme prevê o Regimento Interno do Conselho. A Conselheira Suely Gonçalves (STIU) lembrou que no início dos trabalhos de revisão do Plano Diretor, foram estabelecidos prazos para o envio das convocatórias, que seriam realizadas às sextas-feiras e excepcionalmente às segundas-feiras. Neste sentido, o Presidente do Conselho, Gustavo Marques (SEMPE) manifestou-se dizendo que os assuntos da pauta desta reunião são temas conhecidos e pendentes de discussão há algum tempo e isto não comprometeria o andamento desta reunião. Dito sito, deu a palavra à Conselheira Suplente e Arquiteta do INCID, Érica Garreto, para que apresentasse a proposta do Instituto da Cidade para a revisão do Calendário de reuniões técnicas. Assim, foi sugerido a realização de 02 reuniões por semana (às segundas e quarta-feira). A conselheira Ângela Maria de Medeiros (MDI) pediu a palavra para discordar da proposta do INCID, uma vez que é inviável a realização de duas reuniões por semana, visto que os conselheiros já organizaram suas atividades com base no calendário anterior (de 01 reunião por semana). Da mesma forma, o Conselheiro Josuel Silvestre (ACIB) manifestou-se contrário à proposta em razão de os Conselheiros serem funcionários públicos ou de empresas privadas e já dedicarem um dia na semana para o serviço voluntário como membro do CONCID, inviabilizando a presença em outros dias de reuniões. A conselheira Donatília de Fátima Guedes (Ong Moradia e Cidadania) também destacou ser inviável a sua presença em duas reuniões semanais deste Conselho. Diante disto, o Conselheiro Titular do CAU, Marcelo Machado Rodrigues, sugeriu que os suplentes fossem convocados para participar das reuniões nas quais os titulares não pudessem comparecer. O Conselheiro José Francisco Dinis (MNLN) pediu a palavra para destacar que todos estão se empenhando para a execução do calendário estabelecido no TAC, mas ressaltou que os Suplentes não têm possibilidade de dar encaminhamento às discussões, por não terem conhecimento de todo o trabalho realizado até o momento. O Conselheiro Horácio Antunes (UFMA) pediu a palavra para lembrar que o Conselho da cidade deveria ter sido instalado no segundo semestre de 2016, mas isto só ocorreu após pressões da sociedade civil; que se o poder público tivesse dado a devida atenção e celeridade aos trabalhos do CONCID, o Plano Diretor já teria sido revisado no período legal de 10 anos; que a sua revisão foi protelada e por isto houve a intervenção do Ministério Público Estadual; que a proposta de convocar os Conselheiros Suplentes para conduzir as discussões do Plano Diretor é inviável; que o calendário de reuniões proposto pelo INCID é apertado, correndo o risco de não haver quórum em duas reuniões semanais; que o mais adequado é alargar o

Handwritten signatures and initials on the right margin:
 - A vertical signature at the top.
 - "Jmes" (likely José Marcelo do Espírito Santo).
 - "Silvestre" (likely Josuel Silvestre).
 - "Antunes" (likely Horácio Antunes).

Handwritten signatures and initials on the right margin:
 - A signature with a large flourish.
 - "Guedes" (likely Donatília de Fátima Guedes).
 - "Rodrigues" (likely Marcelo Machado Rodrigues).

Handwritten signatures and initials at the bottom of the page:
 - "Dinis" (likely José Francisco Dinis).
 - "Marques" (likely Gustavo Marques).
 - "Gonçalves" (likely Suely Gonçalves).
 - "Antunes" (likely Horácio Antunes).
 - "Rodrigues" (likely Marcelo Machado Rodrigues).
 - "Guedes" (likely Donatília de Fátima Guedes).
 - "Silvestre" (likely Josuel Silvestre).
 - "Medeiros" (likely Ângela Maria de Medeiros).
 - "Garreto" (likely Érica Garreto).



calendário para garantir a presença de todos e que as datas anteriores prevista no TAC foram uma imposição feita sem qualquer consulta aos Conselheiros. Neste sentido também se manifestou o Conselheiro Suplente, *Fernandes Cavalcante (ADEMI)* com preocupação acerca da proposta de duas reuniões semanais, já que as entidades precisam de tempo para discutir os temas do Plano Diretor e organizar suas demandas e propostas a serem apresentadas no Conselho, por isto reforça o entendimento de que as próximas reuniões sejam apenas às quartas-feiras. O Presidente Gustavo Marques (SEMPE) reforça o esforço para a revisão do Plano diretor, inclusive solicitando e garantindo a participação dos Secretários Municipais para prestarem esclarecimentos sempre que necessário. Aproveitou para estender o convite de participação aos representantes da Secretaria de Meio ambiente – SEMMAM e sugeriu que fossem feitas proposições sobre o calendário para posterior deliberação e aprovação. Assim, a Titular do STIU, Suely Gonçalves, propôs **um calendário complementar àquele estabelecido no TAC, com dez reuniões, uma por semana, às quartas-feiras, iniciando-se dia 14 de março e terminando em 16 de maio (proposta 02)**. O Titular do INCID, José Marcelo do Espírito Santo, também fez a **proposta de um calendário complementar de dez reuniões, duas por semana (às quartas e sextas-feiras), com início dia 12 de março e término dia 11 de abril (proposta 01)**. Com duas propostas de calendário, o Presidente do CONCID abriu o regime de votação. **A proposta 01 recebeu 06 votos** dos seguintes Conselheiros: Jucicleide Silva Santos (SEMURH), José Marcelo do Espírito Santo (INCID), Luciana Arantes (IMPUR), Lilian Porto (SEMFAZ), Wellintania Freitas dos Anjos (SEMMAM), Lourenço Conrado Costa (SEPLAN). **A proposta 02 recebeu 13 votos** dos seguintes Conselheiros: José Francisco Diniz (MNLN), Ângela Maria de Medeiros (MDI), Davi de Jesus Sá (União do Cajueiro), Josuel Silvestre (ACIB), Elio de Jesus Pantoja (APRUMA), Suely Gonçalves (STIU), Benedito de Jesus Santos (Comitê rio das Bicas e Bacanga), Horácio Antunes (UFMA), Donatília de Fátima (Ong Moradia e Cidadania), Cleuson Alves (STTR), Fernandes Cavalcante (ADEMI), Lucas Aragão (FIEMA) e Leticia Duarte Nunes (SINDUSCON). **Portanto, a proposta 02, de um calendário complementar com 01 reunião semanal, às quartas-feiras, com início no dia 14 de março e término no dia 16 de maio, foi aprovada com 13 votos.** Após a votação, o Presidente Gustavo Marques (SEMPE), informou que a documento com a proposição aprovada pelo conselho da cidade será enviada ao Ministério Público Estadual – MPE, para conhecimento e deliberação. Superado este momento, o Presidente do CONCID solicita que um Conselheiro proceda a leitura das Atas para votação. O Conselheiro Josuel Silvestre faz a leitura da 4ª Ata. Sem intervenções e correções, a referida **Ata foi posta em regime de votação e aprovada com 09 votos e 09 abstenções, com declaração de voto.** Assim, votaram a favor, os seguintes Conselheiros: Jucicleide Silva (SEMURH), Wellintania Freitas dos Anjos (SEMMAM), Lourenço Costa (SEPLAN), Lilian Porto (SEMFAZ), José Marcelo do Espírito Santo (INCID) Luciana Arantes (IMPUR), Lucas Aragão



(FIEMA), Leticia Duarte Nunes (SINDUSCON), Fernandes Cavalcante (ADEMI). Se abstiveram de votar por não terem comparecido à reunião correspondente a Ata em votação, os seguintes Conselheiros: José Francisco Diniz (MNLN), Ângela Maria de Medeiros (MDI), Suelley Gonçalves (STIU), Horácio Antunes (UFMA), Donatília de Fátima (Ong Moradia e Cidadania), Cleuson Alves (STTR), Davi de Jesus Sá (União do Cajueiro), Josuel Silvestre (ACIB) e Elio de Jesus Pantoja (APRUMA). Em seguida, o Conselheiro Josuel Silvestre (ACIB) fez a leitura da **5ª Ata, que após votação, foi aprovada por unanimidade (18 votos)**. Após a aprovação das Atas, os debates acerca dos artigos pendentes da Plano Diretor foram retomados, conforme previsto na pauta, a partir do artigo 19, do Título III (Política Rural). Todas as propostas de alteração e inclusão de artigos, incisos e alíneas foram aprovadas por unanimidade e estão registradas em anexo. Às 18:00 horas deu-se por encerrada a sessão e eu, Isayana Oliveira Silva, lavrei a presente ata que, se aprovada, será assinada pelo Senhor Presidente e demais Conselheiros.

Lista de Presença

	Conselheiro Titular	Conselheiro Suplente	Part. Titular	Part. Suplente
01	Madson Leonardo Andrade Silva (SEMURH)	Jucicleide Silva Santos (SEMURH)	Ausente	Presente
02	Paulo Henrique Fernandes Rodrigues (SMTT)	Rodrigo Boncewicz da Fonseca (SMTT)	Ausente	Ausente
03	José Marcelo do Espírito Santo (INCID)	Érica Garreto Ramos Barbosa (INCID)	Presente	Presente
04	Luiz Carlos B. Borralho Junior (IMPUR)	Luciana Arantes (IMPUR)	Presente	Presente
05	Lilian Porto (SEMFAZ)	Délcio rodrigues (SEMFAZ)	Presente	Ausente
06	Maria de L. Maluda Cavalcante Fialho (SEMMAM)	Wellintania Freitas dos Anjos (SEMMAM)	Ausente	Presente
07	Lourenço Conrado Costa (SEPLAN)	Octávio A. Gomes Figueiredo Soares (SEPLAN)	Presente	Ausente
08	Gustavo Martins Marques (SEMPE)	Eloina Maria Moura Reis (SEMPE)	Presente	Ausente
09	Flávia Alexandrina (SECID)	Yata Anderson Gonzaga Masullo (SECID)	Ausente	Ausente
	Janette Araújo Amorim (UEMP)	Benedito de Jesus Santos (Comitê em Defesa Rio das Bicas/Bacia Bacanga)	Ausência Justificada	Presente
11	Elias Pereira dos Santos Filho (CMP)	Sem indicação	Ausente	
12	José Francisco Diniz (MNLN)	Hellyson Layo de Jesus Bulhão (Residência 05)	Presente	Ausente



13	Ângela Maria Ferreira de Medeiros (MDI)	Maria das Neves Pereira de Araújo (U. Moradores da Vila Sarney)	Presente	Ausente
14	Alberto Cantanhede Lopes (COFREM)		Ausência Justificada	
15	Davi de Jesus Sá (U. Moradores de Proteção do Cajueiro)	Clóvis Amorim da Silva (Mov de Pescadores e Pescadoras)	Presente	Presente
16	Josuel Silvestre (ACIB-MA)	FEZOR	Presente	s/indicação
17	Élio de Jesus Pantoja Alves (APRUMA)	Luíz Henrique Preira da Silva (FETHEMAPI)	Presente	Ausente
18	Josefa Celestina de Jesus (FECRUS)	Joberval Carvalho Bertoldo (IDHPA)	Ausente	Ausente
19	Suely Gonçalves da Conceição (STIU-MA)	Saulo Costa Arcangeli (CSP Conlutas)	Presente	Presente
20	Cleuson Alves da Silva (STTR)	Iraelson Ferreira (SINDIMETAL)	Presente	Ausente
21	Horácio Antunes Júnior (UFMA)	Jussara Martins Nogueira (UEMA)	Presente	Ausente
22	Tito Carvalho Tsuji (IFMA)	Carla Azevedo Veras (IAB)	Ausência Justificada	Ausente
23	Donatília de Fátima Guedes (ONG Moradia e Cidadania)	Maria Neuma Nascimento de Souza (C. Ação e Cidadania)	Presente	Ausente
24	Marcelo Machado Rodrigues (CAU-MA)	Lorena Saboya (OAB)	Presente	Ausente
25	Celso Gonçalo de Sousa (FIEMA)	Lucas Aragão (FIEMA)	Ausente	Presente
26	Alexander Carvalho (SINDUSCON)	Leticia Duearte Nunes (SINDUSCON)	Ausente	Presente
27	Militão Gomes (ADEMI)	Antônio Fernandes Calvacante	Ausente	Presente
28	Valney de Freitas Pereira (Assembleia Legislativa)	Tarcísio Almeida Araújo (Assembleia Legislativa)	Ausente	Ausente
29	Itamilson Pereira C. Lima (Câmara Municipal)	Itamargarethe da Conceição Pereira Corrêa Lima (Câmara Municipal)	Ausente	Ausente
30	Paulo Helder Oliveira (Câmara Municipal)	(Câmara Municipal)	Ausente	s/indicação

	NOME/ENTIDADE	PARTICIPAÇÃO
01	José Aquiles Andrade (FUMPH)	Ausente
02	Maria da Conceição Lima de Azevedo (SEMOSP)	Presente
03	Dila Fonseca de Lima Campos (SEMAPA)	Ausente
04	Viviane Gomes de Brito (PGM)	Ausente
05	OAB	s/indicação
06	SEEAC	s/indicação

ANEXO C – Termo de Ajustamento de Conduta.



**DIÁRIO ELETRÔNICO DO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO
ESTADO DO MARANHÃO**



São Luís/MA. Disponibilização: 16/09/2019. Publicação: 17/09/2019. Edição nº 175/2019.

Promotorias de Justiça da Comarca da Capital

MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL

PORTARIA

O Promotor de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís, usando das atribuições que lhe confere o art. 129, II e III da Constituição da República e o art. 26, I da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal nº8.625/93), e nos termos da Resolução nº023/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público, considerando a constatação de que a reação do Estado do Maranhão à usurpação de terras públicas no Sítio Santa Eulália é insuficiente para impedir a formação de parcelamento ilegal do solo, em área que, além de pública, é reconhecida no Plano Diretor com área de importância ambiental, instaura inquérito civil para apurar a ocupação ilegal do Sítio Santa Eulália e seus respectivos danos ambientais.

Resolve, assim, promover diligências investigatórias visando a apuração mais precisa dos fatos para posterior propositura de ação civil, ajustamento de conduta ou arquivamento na forma da lei.

Para auxiliá-lo na investigação nomeia secretária a funcionária Adriana Caroline Salles Assunção, que deverá tomar as providências de praxe. Registre-se em livro próprio e proceda-se em conformidade ao que preconiza o citado ato regulamentar.

São Luís, 04 de setembro de 2019,

LUÍS FERNANDO CABRAL BARRETO JÚNIOR
Promotor de Justiça.

COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

(ART.5º, §6º, da Lei n.º 7.347, de 24.07.85)

O Ministério Público do Estado do Maranhão, por seu representante legal abaixo assinado, titular da 1ª Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís, no uso das atribuições que lhe confere o art. 129, III da Constituição da República e o art.5º, §6º da Lei nº7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) e, o Município de São Luís, pessoa jurídica de Direito Público neste ato representada por seu Procurador Geral ex vi do art.99. da Lei Orgânica do Município de São Luís, e demais disposições legais, notadamente a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município de São Luís e o Código de Processo Civil, doravante denominado COMPROMISSÁRIO, nos autos do Inquérito Civil nº281/2015, e tendo por base as provas nele contidas, reconhecidamente lícitas e legítimas, na conformidade do art.2º da Resolução nº179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público celebram compromisso de ajustamento de conduta nos seguintes termos:

1 – O COMPROMISSÁRIO reconhece a necessidade de separar os processos de revisão do Plano Diretor (Lei nº4.669/2006) e demais legislações urbanísticas, notadamente a lei nº3.253/1992 (zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo) conforme decisão adotada pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº607.940 – DF, com repercussão geral. Em consequência dessa decisão, compromete-se a somente realizar a revisão da lei de zoneamento após a entrada em vigor da lei que revisar o Plano Diretor vigente;

2 – Para garantir o cumprimento do art.40§3º da Lei nº10.257/2001, o COMPROMISSÁRIO assume a responsabilidade de somente encaminhar à Câmara Municipal projeto de lei que revise, na sua integralidade, o Plano Diretor vigente, com observância do processo participativo descrito no art.40§4º do Estatuto da Cidade, conforme o calendário de atividades constante deste instrumento;

3 – A revisão da lei nº3.253/1992 (zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo) somente ocorrerá após a vigência da lei que tiver revisado o Plano Diretor, observado o procedimento legal, principalmente quanto a participação da sociedade civil, inclusive através do CONCID e de audiências públicas com a sociedade em geral.

CALENDÁRIO REVISÃO PLANO DIRETOR.

Reuniões Técnicas DAIAS		Tema do PD em discussão no CONCID
1	13 DEZ 2017	TÍTULO I DAS DEFINIÇÕES, OBJETIVOS E DIRETRIZES GERAIS
		TÍTULO II DA POLÍTICA URBANA
		TÍTULO III DA POLÍTICA RURAL



**DIÁRIO ELETRÔNICO DO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO
ESTADO DO MARANHÃO**



São Luís/MA. Disponibilização: 16/09/2019. Publicação: 17/09/2019. Edição nº 175/2019.

2	20 DEZ 2017	TÍTULO IV DO USO DO SOLO URBANO E RURAL.		
3	3 JAN 2018	TÍTULO V DA POLÍTICA DE ACESSIBILIDADE E MOBILIDADE		
4	10 JAN 2018	TÍTULO VI DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO		
		TÍTULO VII DA POLÍTICA DE CONSERVAÇÃO INTEGRADA		
5	17 JAN 2018	TÍTULO VIII DA POLÍTICA DO MEIO AMBIENTE, PAISAGEM E SANEAMENTO AMBIENTAL		
6	24 JAN 2018	TÍTULO IX DO SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICOS		
8	7 FEV 2018	TÍTULO X DOS INSTRUMENTOS		
9	15 FEV 2018	TÍTULO XI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS		
10	21 FEV 2018	TÍTULO XI DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS		
Oficinas de Qualificação		27 FEV 2018 01 MAR 2018		
Audiências Públicas		MARÇO 2018		
		terça	quinta	sábado
		6	8	10
		13	15	17
		20	22	24
Aprovação no CONCID		28 de março 2018 (quarta-feira)		

4 - O descumprimento deste compromisso ensejará as medidas legais e processuais cabíveis, v.g, multa diária e outras medidas de apoio.

E, por estarem assim acordados, firmam o presente compromisso, em 03 vias, que, após seu cumprimento, será encaminhado ao Conselho Superior do Ministério Público, para homologação do arquivamento do inquérito civil respectivo nos termos do art.10 da Resolução nº23/2007 do CNMP.

São Luís, 01 de dezembro de 2017,

LUÍS FERNANDO CABRAL BARRETO JÚNIOR
Promotor de Justiça.

MARCOS LUIS BRAID SIMOES
Procurador Geral do Município.

Promotorias de Justiça das Comarcas do Interior

MIRADOR

PORTARIA-PJMIR - 92019

Código de validação: 7672B222CC

(Conversão da Notícia de Fato nº 11/2019 – PJ/MIR no Inquérito Civil nº 03/2019 – PJ/MIR)
(SIMP Nº 000269-063/2019)

8

ANEXO D – Recomendação para Adequação do Projeto de Revisão do Plano Diretor de São Luís ao Estatuto da Cidade e outras Legislações Ambientais Relacionadas.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

RECOMENDAÇÃO

ADEQUAÇÃO DO PROJETO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE
SÃO LUÍS AO ESTATUTO DA CIDADE E OUTRAS LEGISLAÇÕES
AMBIENTAIS RELACIONADAS.

Ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara de Vereadores de São Luís.
Aos Excelentíssimos Senhores Presidentes das Comissões que integram a
Comissão Mista do Projeto de Lei nº174/2019.

São Luís, 27 de fevereiro de 2020,

O Ministério Público do Estado do Maranhão, por seu representante legal infrafirmado, titular da Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 129, II da Constituição Federal, e a Resolução nº164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, nos autos do inquérito civil nº218/2015, vem apresentar a vertente RECOMENDAÇÃO sobre medidas legais de competência dessa Augusta Câmara de Vereadores de São Luís, no processo legislativo de alteração e revisão da lei do Plano Diretor de São Luís.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

1 – O **art.182**, da Constituição da República elegeu o Plano Diretor como o “*instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana*”, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, cujo conteúdo se sobrepõe às demais normas urbanísticas de planejamento municipal conforme decisão adotada pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº607.940 – DF, com repercussão geral. Nos termos desse acórdão o Plano Diretor “...*servirá de parâmetro para a verificação do cumprimento da função social das propriedades inseridas nos perímetros urbanos*”.

2 – É pacífico em Doutrina e Jurisprudência nacionais que o Plano Diretor é lei de efeitos concretos, tendo conteúdo de ato administrativo e forma de lei, que encerra normas de ordem pública.¹ Por conseguinte, há um conteúdo técnico do Plano Diretor que somente pode ser elaborado pelo Poder Executivo, uma vez que se constitui da definição de índices urbanísticos delimitados em mapas construídos a partir de avaliações concretas de um dado momento histórico do desenvolvimento da cidade. Tais parâmetros, inclusive, exigem a revisão periódica de dez anos prevista no Estatuto da Cidade.

¹ PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico Plano Diretor e Direito de Propriedade. 2ª edição, RT.2005, p.217.; (TJSP. ADI 994070111125, Rel. Designado Des. REIS KUNTZ, m.v., j. em 11/3/2009); (TJMA. MS.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

3 - Por isso, Doutrina e Jurisprudência consideram

incabíveis emendas parlamentares sobre seu conteúdo técnico² “... é inviável a emenda a mapa.”. As emendas possíveis são aquelas que não invadem a reserva legal de iniciativa do Executivo, exatamente por que esta demanda conteúdo técnico. Nem mesmo o Poder Executivo pode propor alterações dessas normas sem estudos técnicos contemporâneos e elaborados por profissionais de específica qualificação e vinculação ao Poder Executivo.

4 – Harmonizado com a determinação constante do **art.29, XII** da Constituição Federal, que determina a participação direta de “*associações representativas no planejamento municipal*”, e a caracteriza como pressuposto de constitucionalidade de toda lei municipal que trate do planejamento urbano, em especial do uso e ocupação do solo, o Estatuto da Cidade erigiu como pressuposto de constitucionalidade e legalidade dos Planos Diretores e leis de uso e ocupação do solo, e das leis que os alterarem ou revisarem, a efetiva participação popular obedecido o processo fixado no seu **art.40,§4º, I, II e III**.

5 – Nos aspectos de transparência, participação popular e atuação democrática, a revisão da Lei nº4669/2006, objeto do Projeto de Lei nº174/2019, recebeu um elogiável tratamento por parte da Presidência dessa Augusta Casa Legislativa e de seus vereadores. A divulgação do conteúdo, a participação dos vereadores nas audiências públicas, e a forma democrática como foram conduzidos os debates (permitindo o debate plural de ideias) é digna de referências elogiosas. A

Nº29167/2012, Rel. Des. Jamil Gedeon, j.05.04.2013); (TRF1. Ap. Civ. 2008.33.00003305-8/BA, Rel. Des. Selene Almeida.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.
Câmara de Vereadores de São Luís vem exercendo seu poder de controle sobre a elaboração do Plano Diretor;

6 – Conforme foi demonstrado em audiências públicas, os mapas de macrozoneamento urbano e rural e macrozoneamento ambiental padecem de omissões e equívocos que podem conduzir todo o processo de revisão do Plano Diretor a um desfecho de rejeição integral ou de futura declaração de nulidade do seu conteúdo, o que afetaria negativamente as legislações subsequentes e traria um quadro de insegurança jurídica;

7 - No mapa de macrozoneamento ambiental sobressai o equivocado recorte de áreas de dunas que foram indevidamente ocupadas, e cujas edificações se encontram, em sua maioria, judicializadas, tanto na Justiça Federal quanto na Estadual.

O reconhecimento de que áreas de dunas foram indevidamente objeto de edificações e que, mesmo assim, seriam agora classificadas como áreas edificáveis esbarra na Súmula nº613 do Superior Tribunal de Justiça que veda o fato consumado em matéria ambiental. Além disso, contraria as disposições sobre áreas de preservação permanente do Código Florestal, especialmente seu art.8º, §1º e §4º; os art.241, IV, f), art.244 e art.249 da Constituição do Estado do Maranhão e o art.181 §2º, VII da Lei Orgânica do Município de São Luís.

8 – No que concerne ao aumento do perímetro urbano do Município de São Luís, o projeto apresentado pelo Executivo apresenta grave omissão técnica, que caracteriza o descumprimento das regras de conteúdo mínimo previstas nos arts.42-A e 42-B do Estatuto da Cidade.

² PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico Plano Diretor e Direito de Propriedade. 2ª edição, RT.2005, p.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

8.1 – No que tange ao art.42-A os mapas apresentados pelo Poder Executivo não indicam as áreas de risco de inundação e deslizamentos;

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres;
e



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o



ESTADO DO MARANHÃO
 MINISTÉRIO PÚBLICO
 PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.
 seu encaminhamento para aprovação pela Câmara
 Municipal.

Conforme o **parágrafo 3º do art.42 –A**, a adequação dos Planos Diretores a essas disposições é obrigatória, e isso não foi constatado nos mapas que acompanham o Plano Diretor. Trata-se de conteúdo indispensável pois a ordenação do uso e ocupação do solo de forma a evitar os riscos de desastres vincula o conteúdo do Plano Diretor³.

Não identificamos no Projeto de Lei o cumprimento dessas disposições obrigatórias.

8.2 – Quanto ao art.42 – B, a omissão do projeto de lei é ainda mais patente, pois dos incisos previstos no referido artigo o mapa que instrui o projeto só atende ao inciso I, ao indicar um novo perímetro urbano. Não constam do mapa apresentado os parâmetros mínimos definidos nos incisos **II a VII do art.42 – B da Lei nº10.257/2001**, cujo teor pedimos vênua para transcrever:

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

³ CARVALHO, Delton Winter. Desastres ambientais e sua regulação jurídica. RT. 2015,p.80.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

III - **definição de** diretrizes específicas e de **áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas**, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

Sobre esse item, o projeto incorre em equívoco técnico quando em seu art.79, II, b) prevê que essas ZEIS seriam inseridas no mapa de Macrozoneamento Urbano, um ano após a publicação da lei. Tal falha, se mantida, conduziria a uma necessária revisão do Plano Diretor 01 (um) ano depois de vigente para inserir informação técnica que dele deveria constar desde o início.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

A expansão legal do perímetro urbano depende de lei específica que contenha todas essas informações, o que pode ocorrer em Plano Diretor desde que este contenha as mesmas informações. O projeto apresentado pelo Poder Executivo não as contém e, por se tratar de matéria estritamente técnica com dados cartográficos em escalas bem detalhadas, não é matéria que permita a correção por emenda parlamentar.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

9 – A consequência dessas omissões se traduz numa definição de novo perímetro urbano sem qualquer índice urbanístico a ser observado em futuras legislações de planejamento como a própria lei de uso e ocupação do solo urbano, deixando enorme parcela territorial desprovida de mínimos parâmetros para a instalação de qualquer tipo de uso urbano, desde os usos residenciais aos usos industriais. No mínimo, uma expansão urbana completamente dissociada de planejamento, como ocorreu recentemente nos empreendimentos Minha Casa Minha Vida é o primeiro fator negativo que se pode esperar ao desenvolvimento do Município.

10 – Além dessas omissões técnicas e que comprometem o conteúdo integral do Plano Diretor, há outros equívocos legais que poderiam ser corrigidos pela Câmara de Vereadores, caso, o Município tivesse cumprido adequadamente as disposições de conteúdo mínimo retrocitadas, e que pedimos vênias para elencar algumas das mais evidentes, principalmente quanto à preservação ambiental:

10.1 – O art.31§7º do Projeto de Lei estabelece uma ilegal supremacia de pareceres técnicos sobre o mapa de Macrozoneamento Ambiental. O uso e ocupação do solo são matéria de estrita reserva legal, não se admitindo que uma “divergência” entre o que consta do mapa de Macrozoneamento e a vistoria de técnicos seja superada sem o controle legal do Poder Executivo e da Câmara de Vereadores.



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

O dispositivo abre a oportunidade de descumprimento do próprio Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal sem que esta ao menos tenha conhecimento dessa suposta “divergência”.

Há evidente descumprimento do princípio da reserva de Plano Diretor previsto no art.182 §2º da Constituição da República além de se constituir uma norma cuja aplicabilidade oferece alto risco **de conflitos de interesses;**

10.2 – No mesmo art.31, §9º do projeto se evidencia outra violação expressa ao ordenamento jurídico, notadamente à compatibilidade do Plano Diretor ao Código Florestal pela criação de hipótese de intervenção em área de preservação permanente sob fundamento diverso do que consta do Código Florestal e sem a necessidade de demonstração de alternativa locacional. O dispositivo contradiz o §1º do mesmo artigo.

O confronto do art.31§9º do projeto de lei com o art.8º da Lei nº12.651/2012 (Código Florestal) e com o art.181, §2º, I da Lei Orgânica Municipal é evidente.

10.3 – No art.34 do projeto o Parque Estadual do Rangedor foi equivocadamente inserido como



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.
unidade de conservação de uso sustentável,
contrariando o disposto na Lei Estadual
nº10.455/2016;

10.4 – O art.34, § único do projeto de lei contraria frontalmente os arts. 182, §1º e art.225 §1º, III da Constituição da República ao prever hipótese de alteração, por decreto, de área especialmente protegida pelo Plano Diretor, retirando da sociedade e da Câmara Municipal o indispensável controle sobre o Poder Executivo;

10.5 – O projeto também não trata de todas as áreas protegidas descritas no art.22 das disposições transitórias da Lei Orgânica Municipal;

10.6 – Há violação ao art.28, §3º do Estatuto da Cidade pois o projeto não define os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, em caso de outorga onerosa do direito de construir.

10.7 – No art.126, §1º do projeto evidencia-se contradição patente com o art.115§2º do mesmo texto. Ao admitir sistemas privados e operados por pessoas diversas da própria Administração Municipal ou concessionária de serviços públicos a norma abre possibilidade de descontrole da



ESTADO DO MARANHÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.
captação de água e da eficiência no tratamento de esgotos, pondo em risco a qualidade das águas superficiais e subterrâneas (lembrando-se que sobre as águas subterrâneas a gestão é do Estado) e permitindo exploração privada do serviço de saneamento sem concessão e sem a ressalva do art.5º da Lei nº11.445/2007;

11 - Acreditamos que a solução para tais omissões do projeto, de modo a se evitar a rejeição integral do Plano Diretor ou sua judicialização com possível declaração de nulidade, esteja na construção de uma solução consensual para esse conflito coletivo.

12 - Nesse ponto, considerando que o Regimento Interno da Câmara Municipal permite que projetos do Poder Executivo sejam substituídos antes de sua primeira votação, o Ministério Público propugna pela devolução do projeto ao Executivo para a correção dessas omissões, assim como dos equívocos presentes no próprio texto, observadas as regras de controle social inclusive pelo Conselho da Cidade e com o acompanhamento técnico do Conselho de Arquitetura e Urbanismo.

13 - Por todo o exposto, considerando o teor do Ofício nº241/2019 -GP, no qual o Senhor Presidente da Câmara de Vereadores de São Luís democraticamente propõe a cooperação entre o Ministério Público e o Poder Legislativo Municipal, recomendamos ao Senhor Presidente da Câmara de Vereadores de São Luís, e aos demais edis e seus auxiliares, a adoção das seguintes providências:



ESTADO DO MARANHÃO
 MINISTÉRIO PÚBLICO
 PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, URBANISMO E PATRIMÔNIO CULTURAL.

13.1 – Devolução do projeto ao Poder Executivo

ou a celebração de termo de compromisso em que a votação do projeto seja suspensa até que o Município encaminhe nova proposta com as correções citadas, mormente quanto aos mapas de macrozoneamento.

13.2 – Convite ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, para acompanhar essa fase do processo legislativo visando evitar que se repitam as desconformidades técnicas detectadas nos mapas de macrozoneamento.

Na certeza de que essa Augusta Casa Legislativa receberá esta recomendação como uma cooperação do Ministério Público em prol do bom atendimento dos interesses da sociedade ludovicense, e dará o tratamento digno que esta questão demanda, aguardamos manifestação expressa em 10 (dez) dias úteis, e subscrevemos renovando protestos de estima e respeito.

Atenciosamente,


Luís Fernando Cabral Barreto Júnior
Promotor de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente,
Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís.