

**PLANEJAMENTO URBANO E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL: CONTRADIÇÕES DO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS/MARANHÃO**

**URBAN PLANNING AND SOCIO-SPATIAL SEGREGATION: CONTRADICTIONS IN THE MASTER PLAN OF SÃO LUÍS/MARANHÃO**

**PLANEAMIENTO URBANO Y SEGREGACIÓN SOCIOESPACIAL: CONTRADICCIONES EN EL PLAN DIRECTOR DE SÃO LUÍS/MARANHÃO**



10.56238/revgeov16n5-220

**Julia Katia Borgneth Petrus**

Doutora em Planejamento Territorial e Gestão Ambiental

Instituição: Universidade Federal do Maranhão

E-mail: julia.petrus@ufma.br

**Benigna de Jesus da Silva da Costa**

Mestre em Geografia

Instituição: Universidade Federal do Maranhão

E-mail: costa.benigna@ufma.br

**Magno Vasconcelos Pereira Junior**

Doutor em Planejamento Territorial e Gestão Ambiental

Instituição: Universidade Estadual do Maranhão

E-mail: magnoj5@hotmail.com

---

**RESUMO**

Este artigo analisa a revisão do Plano Diretor de São Luís (Lei nº 7.122/2023), evidenciando suas contradições socioespaciais, ambientais e políticas. O estudo foi desenvolvido com base em análise documental, abrangendo leis, mapas comparativos de zoneamento (2006 e 2023) e recomendações do Ministério Público do Maranhão, além de revisão bibliográfica. Os resultados indicam que a revisão do Plano Diretor promoveu a redução de 41,5% da zona rural, a legalização de áreas de dunas e o aumento do gabarito construtivo, favorecendo a expansão urbana e a especulação imobiliária em detrimento da sustentabilidade e da função social da cidade. A pesquisa demonstra que o Estado municipal atua como agente produtor da desigualdade urbana, legitimando a exclusão sob o discurso do desenvolvimento. Conclui-se que o Plano Diretor, em vez de instrumento de justiça territorial, consolida a mercantilização do espaço urbano e a fragilidade das políticas públicas em São Luís.

**Palavras-chave:** Plano Diretor. Planejamento Urbano. Segregação Socioespacial. Especulação Imobiliária. São Luís.

**ABSTRACT**

This paper analyzes the revision of the Master Plan of São Luís (Law No. 7.122/2023), highlighting its socio-spatial, environmental, and political contradictions. The study was based on documentary analysis of legislation, comparative zoning maps (2006 and 2023), and recommendations from the



Public Prosecutor's Office of Maranhão, as well as a literature review. The results show that the revision of the Master Plan led to a 41.5% reduction of rural areas, the legalization of dune zones, and an increase in building height limits, promoting urban expansion and real estate speculation to the detriment of sustainability and the city's social function. The findings reveal that the municipal government acts as an agent of urban inequality, legitimizing exclusion under the discourse of development. It concludes that the Master Plan, rather than serving as an instrument of territorial justice, reinforces the commodification of urban space and the fragility of public policies in São Luís.

**Keywords:** Master Plan. Urban Planning. Socio-spatial Segregation. Real Estate Speculation. São Luís.

## RESUMEN

Este artículo analiza la revisión del Plan Director de São Luís (Ley n.º 7.122/2023), destacando sus contradicciones socioespaciales, ambientales y políticas. El estudio se basó en un análisis documental de la legislación, mapas comparativos de zonificación (2006 y 2023) y recomendaciones del Ministerio Público de Maranhão, además de una revisión bibliográfica. Los resultados muestran que la revisión del Plan Director condujo a una reducción del 41,5 % de las áreas rurales, la legalización de zonas dunares y un aumento en los límites de altura de las edificaciones, promoviendo la expansión urbana y la especulación inmobiliaria en detrimento de la sostenibilidad y la función social de la ciudad. Los hallazgos revelan que el gobierno municipal actúa como agente de desigualdad urbana, legitimando la exclusión bajo el discurso del desarrollo. Se concluye que el Plan Director, en lugar de servir como instrumento de justicia territorial, refuerza la mercantilización del espacio urbano y la fragilidad de las políticas públicas en São Luís.

**Palabras clave:** Plan Director. Planificación Urbana. Segregación Socioespacial. Especulación Inmobiliaria. São Luís.



## 1 INTRODUÇÃO

A partir da ascensão do neoliberalismo, acompanhado pela globalização, o Estado encontrou razões consistentes para resistir à sua minimização e ao enfraquecimento de suas funções. Nesse cenário, abandona a postura de mero expectador e, por meio de um dirigismo intervencionista, assume papel mais ativo na regulação social e espacial, reafirmando-se como agente fundamental na organização do território. Essa postura se materializa de modo significativo na Constituição Federal de 1988, que, ao mesmo tempo em que fortalece a presença estatal, descentraliza responsabilidades e confere aos municípios brasileiros autonomia federativa para gerir seus espaços. Assim, as cidades, submetidas a pressões contraditórias oriundas das leis de mercado e das desigualdades sociais, passam a dispor de instrumentos corretivos e indutores articulados aos setores populares, buscando maior eficácia na gestão pública e na produção de justiça espacial.

É nesse contexto que o planejamento urbano emerge como metodologia permanente para a definição de objetivos, ações e recursos (PACHECO, 2009), tendo no Plano Diretor uma de suas principais ferramentas estratégicas. Instituído como conquista histórica pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição, o Plano Diretor se apresenta como marco na política urbana brasileira, ao propor diretrizes para disciplinar, induzir e orientar o uso do solo urbano.

A relevância do Estatuto da Cidade, contudo, ultrapassa o campo jurídico e normativo: ele inaugura uma concepção democrática do planejamento, incorporando a participação social como princípio estruturante. Trata-se de um divisor de águas na medida em que condiciona a legitimidade do Plano Diretor não apenas ao seu caráter técnico, mas também à sua capacidade de mediar interesses, incluir atores sociais e produzir consensos possíveis. Nesse sentido, o Plano Diretor não é apenas um dispositivo normativo, mas um espaço de disputa e negociação, onde se confrontam lógicas distintas: a valorização imobiliária, a preservação ambiental, a função social da propriedade e o direito à cidade.

No caso de São Luís, tais dimensões ganham relevância particular diante das recentes alterações em seu Plano Diretor, que expõem as tensões entre expansão urbana, preservação ambiental e equidade social. Ao mesmo tempo em que representa oportunidade de reorganizar o território de forma mais inclusiva e sustentável, o instrumento também evidencia os limites de sua aplicação em contextos de forte pressão econômica e de fragilidade institucional. Diante desse cenário, este artigo busca responder à seguinte questão: em que medida as mudanças propostas no novo Plano Diretor de São Luís contribuem para a efetivação da função social da cidade e da propriedade, ou, ao contrário, tendem a acentuar as desigualdades socioespaciais?

Parte-se da hipótese de que, embora o Plano Diretor se apresente como instrumento de planejamento e ordenamento urbano essencial, suas recentes alterações em São Luís podem reforçar a lógica da mercantilização do espaço urbano, favorecendo a expansão imobiliária em detrimento da



função social da propriedade e da justiça socioespacial, o que acarreta riscos significativos de aprofundamento das desigualdades e de intensificação da pressão sobre áreas ambientalmente frágeis.

## **2 MUNICÍPIOS BRASILEIROS: AUTONOMIA E DESAFIOS**

O Brasil constitui-se como uma República Federativa formada por 26 estados e um Distrito Federal. Cada uma dessas unidades políticas se subdivide em municípios, dotados de autonomia administrativa, política e financeira. Essa autonomia é assegurada pela Constituição Federal de 1988 por meio do princípio da subsidiariedade, que promove a descentralização do poder e reconhece a relevância dos interesses locais na gestão do território. A Magna Carta conferiu aos municípios o estatuto de entes federativos, colocando-os no mesmo patamar jurídico das demais esferas da federação.

O município, enquanto unidade territorial e administrativa, possui delimitação geográfica própria, vinculada, em grande medida, à sua formação histórico-cultural. Sua estrutura política se organiza em torno de dois poderes: o Executivo, liderado pelo prefeito e seus secretários, e o Legislativo, representado pela Câmara de Vereadores. Cabe a essas instâncias formular e implementar políticas públicas que respondam às demandas locais, respeitando tanto a Lei Orgânica Municipal quanto as normas constitucionais e infraconstitucionais superiores. Nesse processo, a participação popular, seja por meio de representação legítima ou da ação direta da sociedade civil, constitui princípio fundamental para o fortalecimento da democracia e para a consolidação da gestão pública transparente.

Inserido em um contexto de intensas transformações econômicas, demográficas, ambientais e sociopolíticas, o município assume responsabilidades crescentes na organização do espaço urbano e na promoção do bem-estar da população. Essa função encontra seu marco legal no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece as diretrizes gerais da política urbana no Brasil. Entre seus dispositivos mais relevantes, destaca-se o artigo 40, que define o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, aqueles inseridos em regiões metropolitanas ou em áreas de especial interesse. Compete, assim, ao município elaborar, implementar e revisar periodicamente o Plano Diretor, assegurando que o uso do solo atenda à função social da cidade e da propriedade.

Mais do que um conjunto de regras formais, o Plano Diretor representa um pacto social sobre o futuro da cidade. Sua elaboração deve ocorrer de forma participativa, articulando Estado, mercado e sociedade civil, de modo a garantir diretrizes para habitação, mobilidade, saneamento, preservação ambiental, equipamentos públicos e ordenamento territorial. Ao orientar a ocupação e o uso do espaço urbano, o Plano Diretor busca reduzir desigualdades socioespaciais e garantir o direito à cidade para



todos. Contudo, sua efetividade encontra obstáculos significativos: pressões de grupos econômicos, principalmente do setor imobiliário; limitações orçamentárias das gestões locais; fragmentação das políticas públicas setoriais; e, em alguns casos, a baixa capacidade técnica dos municípios para conduzir processos de planejamento de longo prazo.

A importância desse instrumento ganha contornos ainda mais complexos quando se observa que a cidade-sede de um município, embora juridicamente reconhecida como cidade, não corresponde necessariamente a um centro urbano consolidado e dotado de infraestrutura robusta. Em muitos casos, trata-se de pequenas povoações com baixa densidade demográfica e escassez de equipamentos urbanos. Pacheco (2009, p. 22) lembra que, embora a cidade seja um espaço de concentração de pessoas e atividades vinculado aos setores secundário, terciário e quaternário, sua configuração no Brasil carrega uma especificidade: a dimensão político-administrativa. Diferente de outras culturas, em que o status de cidade está associado ao número de habitantes ou ao nível de infraestrutura, no caso brasileiro a classificação se ancora também na condição jurídico-política definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Essa discrepância entre a definição jurídico-administrativa e a materialidade urbana já foi ressaltada em estudo anterior, no qual observamos que “no Brasil existem muitas cidades sedes que são pequenas tanto em seu número de habitantes como em extensão e a maioria dessas cidades não tem equipamentos que evidenciem a vida urbana” (Petrus; Vasconcelos, 2021, p. 196).

Historicamente, a autonomia municipal sofreu restrições, sobretudo durante o regime militar, período marcado por forte centralização e por um modelo de administração pública linear e verticalizada. A Constituição de 1988 rompeu com essa lógica ao priorizar a descentralização política, estabelecendo o município como ente federativo autônomo, com personalidade jurídica, governo próprio e competência normativa. A partir de então, a União e os estados passaram a interferir apenas em situações em que o município se mostrasse incapaz de atender às demandas locais ou violasse direitos individuais e coletivos.

Entre as atribuições exclusivas dos municípios destacam-se: eleição direta para prefeito e vereadores; nomeação de secretariado; realização de concursos públicos; organização dos serviços públicos; arrecadação e gestão de tributos; elaboração da Lei Orgânica; criação de planos diretores e legislações de zoneamento urbano; além da preservação do patrimônio histórico-cultural. Montoro (1999, apud Mascarenhas, 2006) reforça que o município pode decretar, arrecadar e aplicar tributos; criar ou suprimir distritos, em consonância com a legislação estadual; controlar o uso e a ocupação do solo; celebrar cooperações técnicas e financeiras com outras esferas da federação; conceder auxílios; fixar a remuneração de agentes políticos; e criar cargos e funções públicas, entre outras prerrogativas.



No entanto, essa autonomia ampliada não veio acompanhada, em todos os casos, da capacidade efetiva de gestão. Muitos municípios, especialmente os de pequeno porte, enfrentam dificuldades em assegurar crescimento econômico, inclusão social e melhoria da qualidade de vida. A arrecadação limitada, a dependência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a sobrecarga de responsabilidades tornam difícil a implementação de políticas consistentes. Nesse contexto, o Plano Diretor surge como uma possibilidade de equilíbrio: um instrumento capaz de orientar o desenvolvimento urbano, organizar o território e criar condições mínimas para que o município exerça plenamente suas funções enquanto ente federativo e promotor do direito à cidade.

No Maranhão, estado formado por 217 municípios, a aplicação dessas diretrizes assume grande relevância. Aproximadamente 30% dessas cidades possui população superior a 20 mil habitantes, o que, de acordo com o Estatuto da Cidade, torna obrigatória a elaboração e revisão de seus Planos Diretores. Essa realidade evidencia a necessidade de fortalecer a capacidade institucional e técnica dos municípios maranhenses, uma vez que o cumprimento da legislação urbanística representa não apenas uma exigência legal, mas também uma oportunidade estratégica de repensar o desenvolvimento urbano, reduzir desigualdades socioespaciais e promover o direito à cidade em um dos estados historicamente marcados por fortes contrastes sociais e regionais.

No entanto, mesmo entre os municípios de maior porte, como é o caso da capital São Luís, as dificuldades de implementação desse instrumento são evidentes. O último Plano Diretor da cidade havia sido aprovado em 2006 e, de acordo com o Estatuto da Cidade, deveria ter sido revisado em 2016. Entretanto, divergências entre a sociedade civil organizada e o poder público em diversos pontos do processo resultaram em um prolongado impasse, que se estendeu por mais de sete anos. Somente em 2023 a Câmara Municipal aprovou a nova versão do Plano Diretor, após intensos debates e resistências. Esse atraso revela não apenas os desafios institucionais e políticos do município, mas também a complexidade de conciliar interesses coletivos e privados em um território marcado por acelerada expansão urbana, pressão imobiliária e profundas desigualdades socioespaciais.

### **3 REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O PLANO DIRETOR: INSTRUMENTO, DESAFIOS E CONTRADIÇÕES**

O Plano Diretor, concebido pelo Estatuto da Cidade como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Lei nº 10.257/2001, art. 40), constitui o eixo central da gestão territorial nos municípios brasileiros. Seu objetivo é organizar o espaço urbano, garantir o acesso universal aos equipamentos e serviços urbanos, orientar a expansão das cidades e promover o desenvolvimento de forma sustentável e inclusiva.

Entretanto, como salientam diferentes estudiosos, a distância entre o desenho normativo e a realidade prática é significativa. O Plano Diretor, ao lidar com território, população, economia e meio



ambiente, precisa conciliar dimensões complexas e, ao mesmo tempo, enfrentar forças contraditórias, desde interesses imobiliários até demandas sociais reprimidas.

Flávio Villaça (2001), quando se refere aos interesses privados inseridos no plano diretor, destaca que a produção do espaço urbano brasileiro está marcada pela fragmentação e pelo predomínio de interesses econômicos sobre os sociais. Nesse sentido, o Plano Diretor corre o risco de ser capturado por lógicas de valorização imobiliária, tornando-se, em vez de um instrumento de democratização da cidade, um reprodutor das desigualdades socioespaciais.

Essa crítica converge com as reflexões de Raquel Rolnik (2015), que identifica no urbanismo brasileiro a prevalência de escolhas de políticas urbanas guiadas pela lógica econômica em detrimento do bem-estar da população. Assim, mesmo sendo um instrumento legalmente legítimo, o Plano Diretor pode acabar legitimando a segregação socioespacial.

A participação popular é prevista legalmente no processo de elaboração e revisão dos Planos Diretores. Contudo, como observa Freitas (2021, pág. 313)

No entanto insistem os atores que legislam e os que aplicam as leis urbanísticas em render reverência aos reclamos de empreendedores e proprietários de terrenos urbanos, alijando a população dos debates ou promovendo “audiências públicas” deficientes e inconsistentes só para cumprir a formalidade.

Ou seja, a institucionalização de mecanismos participativos, por si só, não implica necessariamente na efetividade democrática, podendo impactar pouco, e as vezes nada, os processos decisórios.

Além de que o zoneamento urbano, ao reunir populações com práticas e aspirações distintas, pode “partir” a cidade e romper identidades historicamente construídas. A expansão urbana não deve ser entendida apenas como crescimento físico, mas como processo contraditório, que articula modernização e exclusão, integração e segregação.

O estado do Maranhão possui 217 municípios, dos quais cerca de 59,45% (Censo 2022) têm população de até 20 mil habitantes. Esses municípios, embora não estejam legalmente obrigados a elaborar o Plano Diretor, também necessitam desse instrumento, uma vez que ele constitui um norte para o desenvolvimento urbano e territorial de qualquer cidade, independentemente do porte populacional. Já quase um terço dos municípios maranhenses se enquadra na obrigatoriedade legal de elaborar o Plano Diretor. No entanto, muitos deles enfrentam limitações técnicas, financeiras e institucionais que dificultam a efetiva implementação do instrumento.

No caso das grandes cidades, a complexidade é um ponto crucial. Em municípios com mais de um milhão de habitantes, como São Luís, muitos bairros assumem a dinâmica de verdadeiras cidades, apresentando contradições internas e demandas próprias. Soma-se a isso, no caso da capital maranhense, a conurbação com os municípios da Região Metropolitana São José de Ribamar, Raposa





e Paço do Lumiar, evidencia a necessidade de um planejamento que ultrapasse a escala municipal. Nesse contexto, impõe-se a criação de uma governança metropolitana capaz de articular políticas urbanas e territoriais em rede.

O Plano Diretor de São Luís, em suas etapas de elaboração e implementação, tem enfrentado desafios estruturais que comprometem sua efetividade. Entre eles, destacam-se a fragmentação urbana, a forte influência do mercado imobiliário, a limitada participação cidadã, a negligência com as questões ambientais, o descompasso entre planejamento e execução, os conflitos entre interesses públicos e privados e as dificuldades na definição de áreas de interesse social. Esses problemas estiveram presentes no último plano aprovado pela Câmara Municipal de São Luís e serão discutidos com maior detalhe no capítulo seguinte.

#### **4 DESAFIOS E CONTRADIÇÕES DO PLANO DIRETOR DE SÃO LUÍS**

A expansão urbana de São Luís reflete um processo anômalo, marcado por contradições: a inclusão e a exclusão social, o dinamismo e a inércia, o pobre e o rico. Nesse contexto, o planejamento e a gestão pública enfrentam desafios mais complexos do que nas cidades concebidas de forma planejada desde sua origem. A estrutura socioespacial, condicionada pelo mercado e pelas políticas públicas de mitigação das desigualdades, funciona ao mesmo tempo como causa e consequência da segregação socioespacial. Quanto mais a cidade atrai investimentos, amplia vias e redefine sua configuração, mais se valorizam áreas nobres que, em contrapartida, estimulam a produção de novos espaços de exclusão. Como observa Maria Cleide Bernal (2004), as cidades nordestinas, caracterizadas por uma face moderna que atrai investimentos privados e, simultaneamente, pelo crescimento das favelas à medida que se expandem os espaços valorizados. Essa análise é pertinente ao contexto de São Luís, que compartilha desafios semelhantes em termos de segregação socioespacial e desenvolvimento urbano desigual.

O Plano Diretor de São Luís aprovado em 2006 representou, naquele momento, um marco para a política urbana da capital maranhense. Estruturado sob as diretrizes do Estatuto da Cidade, buscava ordenar o uso e ocupação do solo, compatibilizar o crescimento urbano com a preservação ambiental e orientar investimentos em habitação, mobilidade, saneamento e equipamentos públicos. Contudo, apesar de sua importância, a implementação do plano enfrentou limitações: baixa integração com as políticas setoriais, restrições orçamentárias e dificuldades na articulação entre Estado, município e sociedade civil.

De acordo com a legislação urbanística, a revisão do Plano Diretor deveria ocorrer a cada dez anos, o que tornava obrigatória uma nova versão em 2016. Entretanto, a partir desse período, iniciou-se um longo processo de debates, tensões e disputas entre diferentes atores sociais. O poder público municipal buscava adequar o zoneamento urbano às pressões do mercado imobiliário e a interesses





voltados à expansão de áreas urbanizáveis, especialmente na região rural da cidade. Por outro lado, organizações sociais, universidades, conselhos profissionais e movimentos populares denunciaram que muitas propostas colocavam em risco áreas ambientalmente sensíveis e poderiam agravar os processos de segregação socioespacial já existentes em São Luís.

Esse embate gerou um impasse político e social que se arrastou por mais de sete anos. Diversas audiências públicas foram realizadas, muitas delas marcadas por questionamentos sobre a falta de transparência, a condução do processo participativo e a desconsideração das contribuições da sociedade civil. O conflito central residia no equilíbrio ou desequilíbrio entre os interesses coletivos relacionados ao direito à cidade e os interesses privados associados à valorização imobiliária.

Somente em 2023, após intensas disputas e reformulações, a Câmara Municipal aprovou a nova versão do Plano Diretor de São Luís. Esse atraso de quase duas décadas entre a aprovação do plano anterior e a aprovação do mais recente, revela, de um lado, a fragilidade institucional do município em conduzir processos de planejamento urbano contínuos e participativos; e, de outro, a força dos conflitos de classe, território e poder que marcam a dinâmica urbana da capital maranhense.

A revisão tardia do Plano Diretor evidencia, portanto, não apenas uma falha administrativa, mas também a expressão concreta das contradições urbanas de São Luís: crescimento desordenado, pressão sobre áreas de preservação ambiental, déficit habitacional, insuficiência de infraestrutura urbana e persistente desigualdade socioespacial.

O processo de revisão do Plano Diretor evidenciou profundas divergências entre a sociedade civil e o poder público, revelando tensões em torno das transformações urbanas propostas. Entre os pontos mais controversos destacam-se a reclassificação de extensas áreas rurais como zonas urbanas, o aumento dos gabaritos construtivos e a legalização de áreas de dunas, medidas que suscitaram amplos debates sobre seus impactos socioambientais. Além dessas, o documento contempla outras proposições que merecem análise crítica, sobretudo por configurarem potenciais agravantes da segregação socioespacial e da desigualdade no acesso ao território. Apesar das manifestações contrárias e dos apelos da sociedade civil organizada, o plano foi aprovado em 12 de abril de 2023, revelando um processo decisório fortemente dissociado das demandas sociais, econômicas, culturais e ambientais da cidade.

A proposta de revisão da Lei nº 4.669/2006 (Plano Diretor) do município de São Luís, posteriormente consolidada na Lei nº 7.122/2023, introduziu uma alteração significativa no zoneamento municipal, reduzindo a Zona Rural de aproximadamente 20.820 hectares para 12.177 hectares (projeto Sem Migué, 2020), o que representa uma diminuição de cerca de 41,5% da área rural existente. Essa mudança, apresentada desde 2019, implicou a transferência de grande parte da macrozona rural para a macrozona urbana ou urbanizável. De toda forma, será necessário a promulgação da Lei de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.



Tal medida expressa uma lógica de expansão urbana e industrial que carece de estudos técnicos consistentes por parte do poder público, desconsiderando os impactos ambientais, como desmatamento, contaminação e comprometimento dos recursos hídricos e ignorando as dimensões sociais e culturais das comunidades afetadas. Essas populações mantêm modos de vida fortemente vinculados ao território, com práticas tradicionais de pesca, criação de animais e cultivo de hortas, que constituem não apenas sua base econômica, mas também seu sentido de pertencimento e identidade.

Ao privilegiar interesses imobiliários e favorecer a financeirização e especulação do solo, o novo Plano Diretor distancia-se de sua função social e democrática, prevista no Estatuto da Cidade, que deveria priorizar a promoção do direito à cidade e a melhoria das condições de vida da população mais vulnerável. Em vez de garantir o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano, o plano aprovado em 2023 revela-se um instrumento que amplia desigualdades e intensifica a segregação socioespacial.

O discurso técnico da prefeitura na AP's sobre a expansão dos territórios urbanos, amparados por mapas e slides bem elaborados foram confrontados pelos movimentos sociais e habitantes da zona rural, que se viram ameaçados em seus modos de vida. Há muito tempo moradores da zona rural de São Luís se queixam da ausência de políticas públicas destinadas a melhorar seus territórios, além das constantes tensões com a presença de indústrias que provocam ruídos, desmatam, poluem o entorno de onde funcionam (SANTOS, 2023, p.206).

Para uma melhor visualização do “cinismo”<sup>1</sup> presente no processo de revisão do Plano Diretor, destacam-se as Figuras 1 e 2, que ilustram respectivamente o zoneamento de 2006 e o de 2023. A comparação entre ambos evidencia de forma concreta a drástica redução da Zona Rural e a consequente ampliação da área urbana, revelando o direcionamento do planejamento urbano em favor da expansão imobiliária e industrial, em detrimento das comunidades tradicionais e dos ecossistemas locais.

---

<sup>1</sup> O termo “cinismo”, utilizado pelo professor Luís Eduardo Neves dos Santos em sua obra “Uso do território, urbanização e planejamento”, é particularmente adequado para caracterizar a revisão do Plano Diretor de São Luís. Segundo o autor, o cinismo se manifesta quando o planejamento urbano se converte em um instrumento que, sob o discurso da modernização e do desenvolvimento, atende prioritariamente aos interesses dos promotores imobiliários e do latifúndio, relegando a segundo plano as necessidades da população trabalhadora e dos grupos socialmente vulneráveis. Trata-se de um processo em que o próprio Estado atua como agente estruturador da desigualdade, legitimando por meio da lei a expropriação simbólica e material de territórios tradicionalmente ocupados por comunidades que dependem diretamente da terra e dos recursos naturais para sua reprodução social e cultural.



Figura 1: Lei nº 4.669/2006

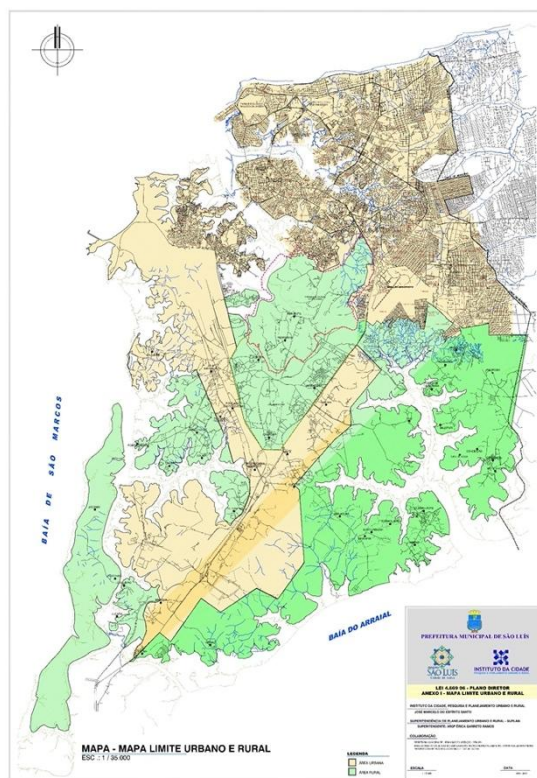
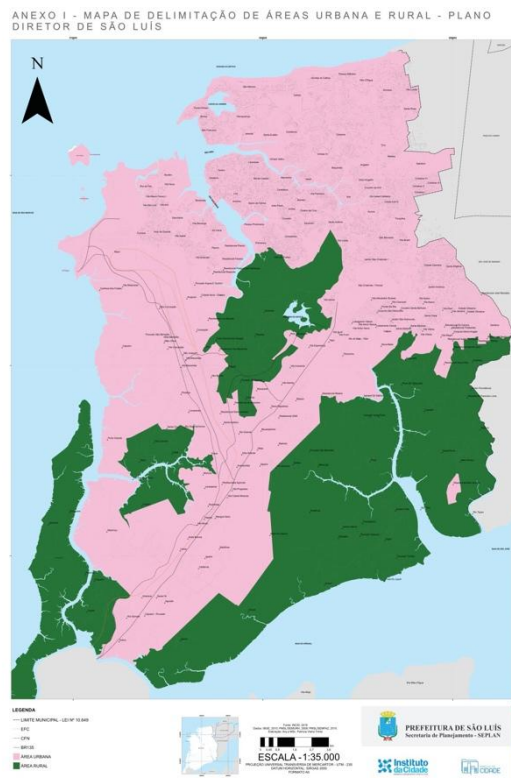


Figura 2: lei nº 7.122/2023



Fonte: Plano Diretor de São Luís (Lei nº 7.122/2023)

Essas representações cartográficas tornam visível aquilo que os números já indicam: a priorização de um modelo de cidade orientado pelo mercado e pela especulação, que desconsidera as dimensões sociais, culturais e ambientais do território. Assim, os mapas não apenas ilustram a mudança espacial promovida pela lei nº 7.122/2023, mas também materializam as contradições e injustiças que marcam a política urbana de São Luís.

Outra problemática evidenciada na revisão do Plano Diretor de São Luís diz respeito ao aumento do gabarito das edificações, com previsão para construções que podem ultrapassar 30 andares. A definição dos bairros que serão diretamente afetados por essa medida ainda está em debate e deverá ser regulamentada por uma futura Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo.

A proposta de verticalização tem gerado amplas discussões, especialmente por seus possíveis impactos sobre a infraestrutura urbana e os serviços públicos essenciais. Especialistas alertam que a elevação do gabarito, sem o devido planejamento técnico e ambiental, pode agravar problemas de saneamento básico, sobrecarregar o sistema de esgotamento sanitário, intensificar as ondas de calor urbano, aumentar o congestionamento viário e pressionar ainda mais as redes de abastecimento de água e energia.

Além disso, a verticalização tende a reforçar a lógica de segregação socioespacial, concentrando investimentos e adensamento construtivo em áreas já valorizadas da cidade, enquanto as periferias permanecem carentes de infraestrutura e serviços. Dessa forma, o aumento do gabarito, em

vez de promover uma densificação sustentável e socialmente justa, corre o risco de acentuar as desigualdades territoriais e de tornar São Luís uma cidade ainda mais fragmentada e excludente.

Essa estratégia de aumento do gabarito construtivo não é exclusiva de São Luís, mas acompanha uma tendência observada em diversas capitais brasileiras, onde a verticalização vem sendo empregada como suposta solução para a falta de habitação e a modernização das cidades, quando, na prática, tem servido majoritariamente aos interesses do mercado imobiliário.

Em Fortaleza, por exemplo, a revisão do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) tem sido alvo de críticas semelhantes, ao permitir construções mais altas em áreas litorâneas e de alto valor imobiliário, favorecendo a especulação e a expulsão de populações tradicionais. Em Recife, a revisão do plano em 2022 também enfrentou resistência de movimentos sociais e de pesquisadores urbanos, que denunciaram a expansão de “corredores de verticalização” sem estudos de impacto sobre mobilidade e drenagem, em uma cidade já marcada por alagamentos e déficit habitacional. Já em Salvador, o novo PDDU (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano) de 2016 foi amplamente criticado por estimular a verticalização da Orla Atlântica, comprometendo a ventilação natural e o equilíbrio térmico urbano, além de desconsiderar a vulnerabilidade ambiental das encostas.

Esses exemplos reforçam que a elevação dos gabaritos, quando desvinculada de políticas integradas de mobilidade, saneamento, habitação e meio ambiente, tende a agravar a segregação socioespacial e a concentrar riqueza e infraestrutura em áreas específicas, enquanto as zonas populares seguem desassistidas. No caso de São Luís, a possibilidade de edifícios com mais de 30 andares em um território insular, de solos frágeis e rede de drenagem precária, acende um alerta sobre os limites físicos e ambientais da expansão vertical e sobre o cinismo institucional de um planejamento que ignora as contradições territoriais em nome de uma modernidade excludente.

Essa leitura crítica é reforçada por Maricato (2011, p. 23), ao afirmar que

o Estado tem sido um dos principais agentes de produção da desigualdade urbana, ao legalizar privilégios e institucionalizar a exclusão por meio de instrumentos que, em tese, deveriam garantir o direito à cidade.

A observação da autora revela o caráter contraditório das políticas urbanas no Brasil, nas quais o planejamento e a legislação que deveriam assegurar justiça social e uso democrático do território acabam convertendo-se em mecanismos de legitimação da desigualdade.

No caso de São Luís, a revisão do Plano Diretor expressa exatamente essa contradição. Assim, o Estado se apresenta não apenas como mediador, mas como agente ativo da reprodução da segregação socioespacial, transformando em norma legal o que, na prática, constitui um processo de exclusão social e territorial.

Outro ponto altamente controverso da revisão do Plano Diretor de São Luís refere-se à legalização de ocupações em áreas de dunas, proposta que levantou sérias preocupações de ordem



ambiental e de sustentabilidade. A medida, apresentada sob o argumento de “adequar a lei à realidade existente”, buscava redesenhar os limites da zona urbana, reduzindo áreas de proteção e incorporando territórios ambientalmente sensíveis ao perímetro urbanizável.

De acordo com os defensores da proposta, a ocupação nessas áreas já ocorria há décadas e, portanto, a alteração legislativa apenas reconheceria uma situação de fato. No entanto, essa justificativa mascara um processo muito mais complexo: ao regularizar construções anteriormente ilegais, o poder público cria as condições jurídicas para que essas áreas se tornem objeto de especulação imobiliária, abrindo espaço para empreendimentos de alto padrão, inclusive edifícios com mais de 30 andares.

A questão que se impõe é: a quem interessa essa regularização? Certamente não às famílias de baixa renda que ocupam precariamente esses espaços, mas aos agentes imobiliários e econômicos que vislumbram, na legalização, uma oportunidade de adquirir terrenos valorizados a baixo custo, os chamados “barracos” e transformá-los em áreas de investimento lucrativo.

Especialistas e o próprio Ministério Público manifestaram preocupação com o precedente aberto pela medida, que poderia estimular novas ocupações em áreas de preservação ambiental, como dunas e zonas de recarga de aquíferos. A redução das áreas de proteção representa, portanto, uma ameaça direta ao equilíbrio ecológico, comprometendo a permeabilidade do solo, a recarga dos lençóis freáticos e o microclima urbano, além de intensificar riscos de erosão e enchentes.

Em síntese, a legalização das dunas, apresentada como um ato de “regularização”, revela-se mais uma expressão “indecente”<sup>2</sup> que atravessa o Plano Diretor de 2023: uma política que, sob o discurso da modernização e da adequação legal, transforma o espaço urbano em mercadoria, legitimando práticas que aprofundam a desigualdade socioespacial e a degradação ambiental.

## 5 CONCLUSÃO

A revisão do Plano Diretor de São Luís, aprovada em 2023, evidencia um processo de planejamento urbano **orientado por interesses econômicos**, mais especificamente pelo avanço da **lógica da especulação imobiliária** sobre o território. A redução da zona rural em mais de 40%, a legalização de áreas de dunas e o aumento do gabarito construtivo são medidas que revelam um modelo de cidade voltado à **valorização fundiária** e à **expansão desigual do capital urbano**, o município de São Luís optou por um modelo de planejamento urbano **orientado pela lógica do capital imobiliário**, em detrimento dos princípios de justiça social, sustentabilidade e direito à cidade.

---

<sup>2</sup> A palavra “indecente”, utilizada pelos autores desse artigo, expressa de forma contundente a postura desavergonhada do Estado, no caso do município de São Luís, ao formular propostas urbanísticas que beneficiam exclusivamente os grupos mais abastados. Essa indecência institucional revela o caráter cínico e seletivo das políticas de planejamento urbano, nas quais o discurso de modernização e desenvolvimento serve apenas para legitimar desigualdades e favorecer a especulação imobiliária.





O Plano Diretor, instrumento que deveria expressar o interesse coletivo e garantir o uso democrático do território, **transforma-se em ferramenta de legitimação da desigualdade**. o Estado age conscientemente para favorecer os abastados, travestindo de legalidade o que, na essência, constitui uma **política de exclusão social e degradação ambiental**.

Nesse contexto, a cidade de São Luís torna-se o retrato de um urbanismo excludente, que **subordina o território aos interesses da especulação** e ignora a complexidade dos modos de vida locais das comunidades pesqueiras, dos agricultores familiares, dos trabalhadores informais que dão sentido e vitalidade ao espaço urbano e rural. O resultado é a intensificação da **segregação socioespacial, a perda de pertencimento e o enfraquecimento do tecido socioambiental** que sustenta a cidade.

Diante dos problemas apresentados no Plano Diretor o Ministério Público (MP) emitiu uma recomendação e interveio no processo do Plano Diretor de São Luís, resultando em paralisações e exigências de adequação, especialmente devido a preocupações ambientais e de sustentabilidade. Houve recomendações para que o projeto fosse revisado para se adequar a leis ambientais e ao Estatuto da Cidade. Em abril de 2013, o MP já recomendava a revisão do plano.

As recomendações ministeriais tiveram como objetivo **corrigir inconsistências** no processo e **evitar retrocessos socioambientais**, exigindo do poder público municipal maior transparência e fundamentação técnica nas propostas apresentadas. Entre os principais pontos de alerta estavam: a **ausência de estudos técnicos detalhados** que justificassem a ampliação da zona urbana e a redução da zona rural; o **aumento do potencial construtivo e industrial**, com risco de agravamento da poluição e da pressão sobre os recursos naturais; os **impactos potenciais na produção e disponibilidade de água potável**, devido à supressão de áreas de recarga e proteção de mananciais; e a **fragilidade dos mecanismos de participação social**, em descompasso com o que determina o Estatuto da Cidade.

Embora não se tenha registrado formalmente uma **paralisação específica no Conselho da Cidade**, as recomendações do MPE **funcionaram como instrumento jurídico de contenção e pressão política**. Dessa forma, a atuação do Ministério Público representou uma tentativa de recolocar a legalidade e o interesse coletivo no centro do debate urbano, contrapondo-se a um processo conduzido de maneira tecnocrática e orientada por interesses econômicos. Ainda que suas recomendações não tenham sido suficientes para impedir a aprovação do Plano Diretor em 2023, elas foram fundamentais para expor a falta de compromisso do poder público municipal com a função social da cidade e da propriedade, conforme estabelecido no Estatuto da Cidade.

Por consequência, A regulamentação da Lei de Uso e Ocupação do Solo em São Luís não foi concluída devido as citadas recomendações do Ministério Público do Maranhão para ajustes que visam a proteção de famílias de baixa renda e a correção de problemas ambientais e de ocupação irregular e



exige medidas para coibir a especulação imobiliária e garantir o cumprimento da legislação urbanística, inclusive para famílias vulneráveis.

Diante desse cenário, a luta pelo direito à cidade torna-se um **ato de resistência** frente à **hipocrisia e à conivência do Estado** com os interesses do capital imobiliário, que insiste em transformar o território e as vidas que nele habitam em mercadoria. O desafio que se impõe é retomar o planejamento como **instrumento de justiça social**, reafirmando que **a cidade deve servir às pessoas, e não ao capital**.





**REFERÊNCIAS**

- BERNAL, Maria Cleide. Carlos. A Metrópole Emergente: a ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza. Fortaleza: UFC, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, Mandamentos, 2003.
- BRASIL. Estatuto da Cidade. Nova Lei da reforma urbana e o estatuto da cidade. São Paulo: LED – Editora de Direito, 2001.
- FREITAS, José Carlos de. O estatuto da cidade sob o olhar do Ministério Público paulista. 20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões. Observatório das metrópoles, 2021. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/08/TEXTOFINAL20\\_anos\\_do\\_estatuto\\_da\\_cidade-spread.pdf](https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2021/08/TEXTOFINAL20_anos_do_estatuto_da_cidade-spread.pdf)
- MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MASCARENHAS, Carlos Cezar de. Indicadores sociais e econômicos como instrumento de gestão e desenvolvimento das cidades: uma aplicação no município de Jacaré. Taubaté – SP, 2006.
- Ministério Público do Maranhão. SÃO LUÍS – MPMA acompanha discussões do Plano Diretor. Publicado em 06/02/2023 - Última atualização em 06/02/2023. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/sao-luis-mpma-acompanha-discussoes-do-plano-diretor/>
- Ministério Público do Maranhão. SÃO LUÍS – MPMA recomenda alterações no projeto de revisão do Plano Diretor. Publicado em 28/02/2020 - Última atualização em 03/02/2022. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/sao-luis-mpma-recomenda-alteracoes-no-projeto-de-revisao-do-plano-diretor/>
- PACHECO, Ronaldo. Metamorfoses do espaço urbano brasileiro. São Paulo: Contexto, 2009.
- Petrus, Júlia Kátia Borgneth; Pereira Junior, Magno Vasconcelos. Capitais nordestinas do Brasil: análise de indicadores de pobreza a partir de dados censitários de 2010. Ateliê Geográfico, Goiânia, v. 15, n. 1, p. 194-217, 2021.
- ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1 Ed. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SANTOS, Luiz Eduardo Neves dos. Usos do Território, Urbanização e Planejamento: discursos, conflitos, e o cinismo na revisão do plano diretor de São Luís (2014-2021). Teresina: Cancioneiro, 2023.
- VILLÇA, Flávio. Espaço Intraurbano no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2001.  
(Aborda a desigualdade socioespacial e as dinâmicas internas das cidades brasileiras)
- Universidade Federal do Maranhão — Labjor / projeto ‘Sem Migué’. Checagem: novo plano diretor transforma 40% da zona rural em industrial? publicado: 02/10/2020 última modificação: 04/07/2022. Disponível em: publicado: 02/10/2020 23h00, última modificação: 04/07/2022 09h01

